

37/2013

# Lainkirjoittajan opas

## Johtolauseen viittaukset muutossäädöksiin

Myös muutossäädökset yksilöidään pelkästään säädöksen numerolla mainitsematta päivää, jona muutossäädös on annettu. Säädöksen numeroa ei tässä yhteydessä merkitä sulkeisiin.

— 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 340/2002, —

— julkaisu säädöksiä ei ennen vuotta 1920 numeroitu, vaan 1920 ilmestyneissä säädöskokoelmissa viittaukset vanhempiin säädöksiin viittauksessa tarkoitetaan

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*

Taitto Taina Ståhl, Mainostoimisto Visuviestintä Oy  
Paino Edita Prima Oy, Helsinki 2013



5.9.2013

<b>Julkaisun nimi</b>	Lainkirjoittajan opas		
<b>Tekijä</b>	Oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto		
<b>Oikeusministeriön julkaisu</b>	37/2013 Selvityksiä ja ohjeita		
<b>OSKARI numero</b>	OM 1/40/2011	<b>HARE numero</b>	
<b>ISSN-L</b>	1798-7059		
<b>ISSN (nid.)</b>	1798-7059	<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7067
<b>ISBN (nid.)</b>	978-952-259-317-7	<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-259-318-4
<b>URN</b>	URN:ISBN:978-952-259-318-4		
<b>Pysyvä osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-318-4">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-318-4</a>		
<b>Asia- ja avainsanat</b>	lainvalmisteluohjeet, lakitekniikka, perustuslaki, lakikieli		
	Lainkirjoittajan oppaalla korvataan Lainlaatijan perustuslaki-opas vuodelta 2006 ja Lainlaatijan opas vuodelta 1996.		
	Opas on laadittu lainvalmistelijan avuksi itse säädöstekstien kirjoittamisessa. Oppaassa pyritään vastaamaan lainvalmistelijan kysymyksiin, säännelläänkö vai ei, mitä tulee ottaa huomioon, kun säännellään, ja kuinka säännökset kirjoitetaan.		
	Oppaassa kuvataan perustuslain ja muun yleisen lainsäädännön merkitys laadittavan lainsäädännön kannalta sekä annetaan ohjeet lakiteknisesti selkeiden sääntelyiden kirjoittamiseksi.		

5.9.2013

**Publikationens titel** Lainkirjoittajan opas**Författare** Justitieministeriet, lagberedningsavdelningen**Justitieministeriets publikation** 37/2013  
Utredningar och anvisningar**OSKARI nummer** OM 1/40/2011 **HARE nummer****ISSN-L** 1798-7059**ISSN (häft.)** 1798-7059**ISBN (häft.)** 978-952-259-317-7**ISSN (PDF)** 1798-7067**ISBN (PDF)** 978-952-259-318-4**URN** URN:ISBN:978-952-259-318-4**Permanent adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-318-4>**Sak- och nyckelord** lagberedningsanvisningar, lagteknik, grundlag, lagspråk

Handboken Lainkirjoittajan opas ersätter handböckerna Lainlaatijan perustuslakiopas från 2006 och Lainlaatijan opas från 1996.

Handboken är ett hjälpmedel för lagberedarna när de utarbetar själva författningstexterna. Strävan är att i handboken ge svar på lagberedarnas frågor om huruvida en reglering behövs eller inte behövs, vad man ska beakta i regleringen och hur bestämmelserna i en författning ska skrivas.

I handboken beskrivs den betydelse som grundlagen och den allmänna lagstiftningen i övrigt har för den lagstiftning som bereds. Dessutom innehåller handboken anvisningar om hur en författning ska utformas för att den ska bli lagtekniskt klar och tydlig.

## Esipuhe

Valtioneuvosto on useissa ohjelmissaan ja päätöksissään sitoutunut hyvään lainvalmisteluun. Tämä koskee kaikkia ministeriöitä. Valtioneuvoston yhteinen lainvalmistelun kehittäminen on kuitenkin erityisesti oikeusministeriön tehtävä. Kehittämisen yksi muoto on lainvalmistelussa käytettävien oppaiden laatiminen.

Tämä Lainkirjoittajan opas on laadittu oikeusministeriön lainvalmisteluosastossa – lukuun ottamatta valtiosopimuksia koskevaa jaksoa 8, joka on kirjoitettu ulkoasiainministeriön oikeuspalvelussa.

Valtioneuvoston lainvalmistelijat ovat lainvalmistelutyössään oikeusministeriölle osoitetuin lausuntopyynnöin ja kysymyksin vaikuttaneet sekä uuden oppaan sisältöön että siihen muotoon, jossa opas nyt julkaistaan. Myös laintarkastuksen yhteydessä toistuvasti ilmi tulleet kirjoitusvaikeudet ovat muovanneet opasta.

Lainkirjoittajan oppaalla korvataan Lainlaatijan perustuslakiopas vuodelta 2006 sekä Lainlaatijan opas (LALO) vuodelta 1996 ja sen vuonna 2010 uusittu osa 2.

Opas on haluttu kirjoittaa lainvalmistelijoiden avuksi itse säädöstekstien kirjoittamisessa. Lainvalmistelua menettelynä oppaassa ei kuvata, vaikka lain kirjoittajaa muistutetaankin eräissä kohdin myös esimerkiksi tarpeesta sisällyttää tekstiä hallituksen esityksen perusteluihin.

Lainvalmistelun työvaiheet kuvataan sähköisessä Lainvalmistelun prosessioppaassa, ja hallituksen esityksen kirjoittamisessa on edelleen oppaana Hallituksen esitysten laatimisohjeet. Muita lainvalmistelussa noudatettavia oppaita ovat esimerkiksi Säädöschdotusten vaikutusten arviointi, Kuule-

minen lainvalmistelussa, Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa, Lainlaatijan EU-opas ja Valtiosopimusopas.

Oppaassa pyritään vastaamaan lainvalmistelijan kysymyksiin, säädetäänkö vai ei, mitä tulee ottaa huomioon, kun säädetään, ja kuinka säännökset kirjoitetaan. Lukijan pohdintojen tueksi perustuslakia ja siihen sisältyvää perusoikeussääntelyä selostaviin jaksoihin on otettu viittaukset keskeisiin perustuslakivaliokunnan mietintöihin ja lausuntoihin. Lisäksi oppaassa on kuvaukset usein toistuvista yleisistä sääntelyistä kirjoituskäytäntöesimerkein, samoin ohjeet vakiintuneiden teknisten käytäntöjen noudattamiseksi sekä ohjeita erityisesti lakikieleen vakiintuneista kirjoitustavoista.

Opaskirja on pdf-julkaisuna oikeusministeriön verkkosivuilla ja valtioneuvoston Senaattorissa. Lisäksi oikeusministeriössä valmistellaan oppaasta sähköinen julkaisu ajantasaisena pidettäväksi.

Oikeusministeriö toivoo, että Lainkirjoittajan opas toimii käytännössä jokaisen lainvalmistelijan käsikirjana. Näin voidaan ylläpitää lainvalmistelun osaamista ja korkeaa laatua valtioneuvostossa. Opasta hyödynnetään järjestävissä koulutustilaisuuksissa. Oppaan ohjeiden noudattamista seurataan oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä.

# Sisällysluettelo

<b>ESIPUHE</b> .....	5
<b>1 JOHDANTO</b> .....	23
<b>2 VALTIOJÄRJESTYKSEN PERUSTEET</b> .....	25
2.1 Suomen perustuslaki .....	25
2.2 Suomen täysivaltaisuus .....	27
2.3 Toimivallan siirto Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle .....	31
2.4 Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus .....	33
<b>3 PERUSTUSLAKI LAINVALMISTELUSSA</b> .....	35
3.1 Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta .....	35
3.2 Perustuslain etusija .....	36
3.3 Perustuslain huomioon ottaminen lainvalmistelussa .....	36
3.4 Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus perustellaan .....	37
3.5 Perustuslain tekstin muuttaminen .....	38
3.6 Perustuslain välillinen muuttaminen eli ”rajattu poikkeus” perustuslaista .....	39
3.7 Poikkeuslakeja tulee välttää .....	39
3.8 Poikkeuslakien muuttaminen ja kumoaminen .....	40
3.9 Vanhat poikkeuslait tulee kumota .....	41
3.10 Tietoa perustuslaista .....	41
3.10.1 Esityöt .....	41
3.10.2 Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt .....	43

<b>4 PERUSOIKEUDET</b>	45
<b>4.1 Perusoikeuksien sääntely</b>	45
4.1.1 Valtiosäännön arvoperusta	45
4.1.2 Perusoikeudet	45
4.1.3 Ihmisoikeudet	46
4.1.4 Euroopan unionin tunnustamat perusoikeudet	46
4.1.5 Perusoikeuden subjekti	47
4.1.6 Erityinen vallanalaisuussuhde ja laitosvalta	48
4.1.7 Sotilaat	48
4.1.8 Perusoikeudet velvoittavat ensi sijassa julkista valtaa	49
4.1.9 Perusoikeudet lainsäätäjän toiminnassa	49
4.1.10 Ehdottomat kiellot	49
4.1.11 Sääntelyvaraukset ja muut lakiviittaukset	51
4.1.12 Turvaamis- ja edistämismääräykset	53
4.1.13 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset	54
4.1.14 Lailla säättämisen vaatimus ja delegointikielto	55
4.1.15 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus	55
4.1.16 Vaatimus rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä	56
4.1.17 Suostumus rajoitusperusteena	57
4.1.18 Oikeasuhtaisuusvaatimus	58
4.1.19 Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus	58
4.1.20 Oikeusturvavaatimus	58
4.1.21 Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus	59
4.1.22 Yksilöidyt (kvalifioituneet) lakivaraukset	59
4.1.23 Perusoikeudet poikkeusoloissa	61
<b>4.2 Perusoikeudet lainkohdittain</b>	63
4.2.1 Yhdenvertaisuus (6 §)	64
<i>Yleinen yhdenvertaisuuslauseke</i>	64
<i>Yhdenvertaisuus koskee ihmisiä</i>	65
<i>Syrjintäkielto</i>	65
<i>Segregaatio</i>	66
<i>Välillinen syrjintä</i>	66
<i>Positiivinen erityiskohtelu</i>	67
<i>Lasten kohtelu</i>	67
<i>Sukupuolten tasa-arvo</i>	68
<i>Alueelliset kokeilut</i>	68
4.2.2 Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)	69
<i>Henkilökohtainen vapaus</i>	70
<i>Työvelvollisuus ja pakkotyön kielto</i>	70
<i>Henkilökohtainen koskemattomuus</i>	71
<i>Voimakeinojen käyttö</i>	71
<i>Henkilökohtainen turvallisuus</i>	72



	<i>Kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto</i> .....	73
	<i>Lakiin perustumattoman ja mielivaltaisen puuttumisen kielto</i> .....	73
	<i>Vapaudenmenetys</i> .....	73
	<i>Vapausrangaistuksen määrääminen</i> .....	74
	<i>Vapaudenmenetyksen laillisuuden tutkiminen</i> .....	74
	<i>Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla</i> .....	75
4.2.3	<i>Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)</i> .....	75
	<i>Perusoikeudet ja rikoslainsäädäntö</i> .....	76
	<i>Rikoslain tarkkuus</i> .....	77
	<i>Blankorangaistussäännökset</i> .....	77
	<i>Lievemman lain periaate</i> .....	77
	<i>Seuraamukset määriteltävä laissa</i> .....	78
	<i>Hallinnolliset sanktiot</i> .....	78
4.2.4	<i>Liikkumisvapaus (9 §)</i> .....	79
	<i>Vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikka</i> .....	79
	<i>Oikeus lähteä maasta</i> .....	80
	<i>Suomen kansalaisen oikeus saapua maahan ja olla täällä</i> .....	81
	<i>Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ja oleskella täällä</i> .....	82
	<i>Ulkomaalaisen palauttamisen kielto</i> .....	83
4.2.5	<i>Yksityiselämän suoja (10 §)</i> .....	83
	<i>Yksityiselämän käsite</i> .....	84
	<i>Henkilötietojen suoja</i> .....	85
	<i>Oikeus saada ja luovuttaa henkilötietoja</i> .....	86
	<i>Henkilötietojen luovuttaminen Suomen ulkopuolelle</i> .....	87
	<i>Kotirauha</i> .....	88
	<i>Kotirauhan piiri: pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat</i> .....	88
	<i>Kotirauhan piiriin ulottuva "toimenpide"</i> .....	89
	<i>Toimenpiteet perusoikeuksien turvaamiseksi</i> .....	90
	<i>Toimenpiteet rikosten selvittämiseksi</i> .....	91
	<i>Ei toimenpiteitä pelkän suostumuksen perusteella</i> .....	92
	<i>Välttämättömyysvaatimus</i> .....	92
	<i>Kotirauhan piirin rajaaminen toimenpidevaltuuksien ulkopuolelle</i> .....	93
	<i>Liiketilojen tarkastukset</i> .....	93
	<i>Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja</i> .....	93
	<i>Viestin suoja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkimisessa</i> .....	95
	<i>Viestin suoja oikeudenkäynnissä</i> .....	95
	<i>Viestin suoja turvallisuustarkastuksessa</i> .....	95
	<i>Viestin suoja vapaudenmenetyksen aikana</i> .....	96
	<i>Luottamuksellisen viestin tunnistamistiedot</i> .....	96

4.2.6	Uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §) .....	97
4.2.7	Sananvapaus ja julkisuus (12 §) .....	99
	<i>Sananvapauden ydinajatus</i> .....	99
	<i>Sananvapaudella turvataan kaikkea viestintää</i> .....	100
	<i>Sananvapaudella turvataan viestintää kaikenlaisissa välineissä</i> .....	101
	<i>Sananvapaudella turvataan myös ilmaisun muotoa</i> .....	101
	<i>Sananvapauteen sisältyvät oikeudet</i> .....	101
	<i>Ennakoesteiden kielto</i> .....	103
	<i>Toimilupa</i> .....	103
	<i>Luvan ehtojen muuttaminen ja luvan peruuttaminen</i> .....	104
	<i>Lasten suojelemiseksi välttämättömät rajoitukset</i> .....	105
	<i>Jälkikäteinen valvonta</i> .....	105
	<i>Käytösääntely lailla</i> .....	106
	<i>Julkisuusperiaatteen ydinajatus</i> .....	106
	<i>Välttämättömät rajoitukset erikseen lailla</i> .....	106
4.2.8	Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (13 §) .....	107
	<i>Kokoontumisvapaus</i> .....	108
	<i>Mielenosoitusoikeus</i> .....	108
	<i>Yhdistymisvapaus</i> .....	108
	<i>Yhdistymisvapaus on turvattu jokaiselle</i> .....	109
	<i>Oikeus perustaa yhdistys</i> .....	109
	<i>Yhdistyksen itsemääräämisoikeus – yhdistysautonomia</i> .....	110
	<i>Oikeus kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen</i> .....	110
	<i>Oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan</i> .....	111
	<i>Ammatillinen yhdistymisvapaus</i> .....	111
	<i>Työtaisteluoikeus</i> .....	112
	<i>Lakivaraus</i> .....	112
4.2.9	Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §) .....	113
4.2.10	Omaisuuksensuoja (15 §) .....	114
	<i>Omaisuuksensuojalla turvataan varallisuusarvoisia etuja ja oikeuksia</i> .....	114
	<i>Eläkkeet</i> .....	115
	<i>Laittomasti hankittua omaisuutta ei suojata</i> .....	116
	<i>Täytäntöönpano-oikeudellinen sääntely</i> .....	116
	<i>Omistajan käyttöoikeus ja määräamisvalta</i> .....	116
	<i>Omistajan käyttöoikeuden ja määräamisvallan rajoitukset</i> ...	117
	<i>Omaisuuksien käytön sääntely</i> .....	119
	<i>Oikeushenkilön omaisuuteen kohdistuva sääntely</i> .....	120
	<i>Korvaus käyttörajoituksista</i> .....	120
	<i>Sopimusvapaus – sopimussuhteiden pysyvyys</i> .....	120
	<i>Säännöstelylainsäädäntö</i> .....	121
	<i>Konfiskatorisen verotuksen kielto</i> .....	122
	<i>Pakkolunastus</i> .....	122

4.2.11	Sivistykselliset oikeudet (16 §)	123
	<i>Maksuton perusopetus</i>	123
	<i>Oppivelvollisuus</i>	123
	<i>Mahdollisuus saada muuta opetusta ja kehittää itseään</i>	124
	<i>Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus</i>	125
4.2.12	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)	126
	<i>Kansalliskielet</i>	127
	<i>Oikeus käyttää omaa kieltä viranomaisissa</i>	127
	<i>Väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista huolehtiminen</i>	128
	<i>Oppilaitosten opetuskieli</i>	129
	<i>Työehtosopimusten kieli</i>	130
	<i>Vähemmistöryhmien oikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan</i>	130
	<i>Saamelaisten asema alkuperäiskansana</i>	131
	<i>Saamelaisten oikeus käyttää saamen kieltä viranomaisessa</i>	131
	<i>Viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden vuoksi tulkitsemisapua tarvitsevien oikeudet</i>	131
	<i>Kielelliset oikeudet ja hallinnolliset jaotukset</i>	132
4.2.13	Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)	133
	<i>Työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapaus</i>	133
	<i>”Lain mukaan”</i>	134
	<i>Luvanvaraisuus</i>	134
	<i>Lupaehdot</i>	135
	<i>Luvan peruuttaminen</i>	135
	<i>Luvan uudistamatta jättäminen</i>	135
	<i>Luvan muuttaminen</i>	135
	<i>Luvan mukaisen toiminnan rajoittaminen</i>	136
	<i>Rekisteröitymisvelvollisuus</i>	136
	<i>Ilmoitusvelvollisuus</i>	136
	<i>Muita rajoituksia ja sääntelyjä</i>	137
	<i>Julkisten hallintotehtävien hoitaminen ja elinkeinovapaus</i>	138
	<i>Työvoiman suojelu</i>	138
	<i>Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön</i>	139
	<i>Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla</i>	139
	<i>Lakiin perustumattoman työstä erottamisen kieltö</i>	140
4.2.14	Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)	140
	<i>Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon</i>	141
	<i>Oikeus perustoimeentulon turvaan</i>	142
	<i>Riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut</i>	144
	<i>Väestön terveyden edistäminen</i>	145
	<i>Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville</i>	145

	<i>Oikeus asuntoon</i> .....	147
	<i>Asumis- ja työskentelyvaatimuksista</i> .....	147
4.2.15	Vastuu ympäristöstä (20 §) .....	148
	<i>Vastuu luonnosta</i> .....	149
	<i>Julkisen vallan velvoite turvaamiseen</i> .....	150
4.2.16	Oikeusturva (21 §) .....	151
	<i>Lain mukaan toimivaltainen tuomioistuin tai muu viranomainen</i> .....	152
	<i>Riippumaton lainkäyttöelin</i> .....	152
	<i>Oikeudenmukainen oikeudenkäynti</i> .....	153
	<i>Hyvän hallinnon takeet</i> .....	155
	<i>Oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös</i> .....	156
	<i>Muutoksenhaku viranomaisen päätökseen</i> .....	157
	<i>Muutoksenhakukiellon sääntelytekniikasta</i> .....	159
	<i>Tosiasialliset hallintotoimet</i> .....	160
	<i>Lupajärjestelmä muutoksenhaussa ensi asteeseen</i> .....	160
	<i>Jatkovalituskielto hallintolainkäyttölinjalla</i> .....	160
	<i>Jatkovalituslupa hallintolainkäyttölinjalla</i> .....	161
	<i>Viranomaisen muutoksenhakuoikeus</i> .....	163
	<i>Valinnainen muutoksenhakutie</i> .....	164
	<i>Muutoksenhakuoikeus yleisten tuomioistuinten linjalla</i> .....	164
	<i>Vähäiset poikkeukset</i> .....	164

## 5 AHVENANMAAN HUOMIOON OTTAMINEN LAINVALMISTELUSSA .....

5.1	Ahvenanmaan itsehallinto .....	165
5.2	Lainsäädäntövallan jako valtakunnan ja maakunnan kesken ...	166
5.3	Maakuntalait .....	167
5.4	Ahvenanmaata koskevat erityissäännökset laissa .....	167
5.5	Toimivalta hallintoasioissa – sopimusasetukset .....	168

## 6 EUROOPAN UNIONIN OIKEUS OSANA SUOMEN OIKEUSJÄRJESTYSTÄ .....

6.1	Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde .....	171
6.1.1	Unionin oikeuden velvoittavuus .....	171
6.1.2	Vilpittömän yhteistyön periaate .....	172
6.1.3	Tulkintavaikutuksen periaate .....	172
6.1.4	Välittömän oikeusvaikutuksen periaate .....	173
6.1.5	Etusijaperiaate .....	173

6.2	<b>Euroopan unionin perussopimukset</b>	173
6.3	<b>Euroopan unionin säädökset</b>	175
6.3.1	Johdettu oikeus	175
6.3.2	Säädösten hierarkkisuus	175
6.3.3	Sitovat säädökset	176
6.3.4	Ohjeluonteiset instrumentit	177
6.4	<b>Euroopan unionin oikeusperiaatteet lainvalmistelussa</b>	178
6.4.1	Syrjintäkiellon periaate	179
6.4.2	Yhdenvertaisuusperiaate	179
6.4.3	Suhteellisuusperiaate	180
6.4.4	Oikeusvarmuuden periaate	180
6.4.5	Oikeusturvan saatavuus	180
6.5	<b>Kansainväliset sopimukset Euroopan unionissa</b>	181
7	<b>EUROOPAN UNIONIN SÄÄDÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO</b>	183
7.1	<b>Euroopan unionin oikeuden tehokas toteutuminen</b>	183
7.2	<b>Asetuksen täytäntöönpanon erityispiirteitä</b>	184
7.3	<b>Direktiivin täytäntöönpanon erityispiirteitä</b>	186
7.3.1	Täytäntöönpanon tehokkuus	186
7.3.2	Täytäntöönpanomenetelmät	188
7.4	<b>Päätöksen täytäntöönpanosta</b>	192
8	<b>VALTIOSOPIMUKSET SUOMEN OIKEUSJÄRJESTYKSESSÄ</b>	193
9	<b>JULKINEN HALLINTO</b>	197
9.1	<b>Valtioneuvoston yleistä toimialaa sekä ministeriöitä koskevien säännösten antaminen</b>	197
9.2	<b>Muuta valtionhallintoa koskevien säännösten antaminen</b>	198
9.3	<b>Kuntien itsehallinto</b>	199
9.4	<b>Evankelis-luterilainen kirkko</b>	201
9.5	<b>Yliopistolaitos</b>	202
9.6	<b>Julkishallinnon henkilöstön oikeusasema</b>	203
9.7	<b>Siirtymäsäännökset valtion virastoja koskevissa järjestelyissä</b>	204

<b>10 JULKISEN HALLINTOTEHTÄVÄN ANTAMINEN</b>	
<b>MUULLE KUIN VIRANOMAISELLE .....</b>	<b>207</b>
10.1 Perustuslain 124 §:n säännökset .....	207
10.2 Sääöstaso annettaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle .....	208
10.3 Edellytykset hallintotehtävien antamiselle muulle kuin viranomaiselle .....	209
10.4 Hallintotehtävien antamisen rajoitukset .....	210
10.5 Merkittävä julkisen vallan käyttö .....	211
<b>11 VEROT JA MAKSUT .....</b>	<b>213</b>
11.1 Perustuslain säännökset .....	213
11.2 Veron ja maksun välinen ero .....	213
11.3 Verosta säätäminen .....	215
11.4 Maksujen perusteista ja määrästä säätäminen .....	217
<b>12 YLEISLAIT JA ERÄÄT YLEISET SÄÄNTELYT .....</b>	<b>219</b>
12.1 Yleislakien kunnioittaminen .....	219
12.2 Viittaaminen yleislakiin .....	220
12.2.1 Yleislakiin ei yleensä viitata .....	220
12.2.2 Aineelliset viittaukset .....	221
12.2.3 Vältettävät soveltamisohjeet ”soveltuvin osin” ja ”vastaavasti” .....	222
12.2.4 Informatiiviset viittaukset.....	222
12.2.5 Vältettävät viittaukset ”koskee” ja ”on voimassa, mitä” .....	223
12.2.6 Vältettävä viittaus ”sitä kuin” .....	223
12.2.7 Lain ensisijaisuuden ja toissijaisuuden ilmaiseminen .....	224
12.2.8 Viittaus täydentävään lainsäädäntöön .....	225
12.2.9 Viittaus lakiin kattaa myös lain nojalla annetut säännökset .....	225
12.3 Hallinnon yleislakeihin viittaaminen .....	225
12.3.1 Hallinnon yleislait .....	225
12.3.2 Hallintolaki .....	226
12.3.3 Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki .....	227
12.4 Julkisuuslaki	
(Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki) .....	228
12.4.1 Julkisuusperiaate .....	228
12.4.2 Julkisuuslaki yleislakina .....	228
12.4.3 Julkisuuslain soveltamisala .....	229
12.4.4 Viittaaminen julkisuuslakiin.....	229

12.4.5	Salassapitovelvollisuus ja muut tiedonsaantioikeuden rajoitukset .....	230
12.4.6	Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen .....	231
12.4.7	Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisen ylläpitämästä henkilörekisteristä .....	232
12.4.8	Hyvä tiedonhallintatapa, tietoturvaluottisuus ja viranomaisen viestintä .....	232
12.4.9	Erityissäännösten valmistelusta ja muotoilusta .....	233
<b>12.5</b>	<b>Henkilötietolaki .....</b>	<b>233</b>
12.5.1	Henkilötietolaki yleislakina .....	233
12.5.2	Henkilötietolain soveltamisala .....	234
12.5.3	Erityissäännösten tarpeesta .....	234
12.5.4	Henkilörekisterin rekisterinpitäjä ja henkilörekisterin käyttötarkoitus .....	235
12.5.5	Rekisterin tietosisältö .....	235
12.5.6	Henkilörekistereiden yhdistäminen .....	236
12.5.7	Henkilötietojen luovuttaminen henkilörekisteristä .....	236
12.5.8	Henkilötietojen säilyttäminen ja arkistointi .....	237
12.5.9	Erityissäännösten valmistelusta ja muotoilusta .....	237
<b>12.6</b>	<b>Kielilait .....</b>	<b>238</b>
12.6.1	Kielilaki .....	238
12.6.2	Saamen kielilaki .....	239
12.6.3	Ahvenanmaan itsehallintolaki .....	239
12.6.4	Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettu laki .....	239
<b>12.7</b>	<b>Uhkasakko, teettämishukka ja keskeyttämishukka .....</b>	<b>240</b>
<b>12.8</b>	<b>Pakkokeinot, kotirauhaan puuttuminen yms. ....</b>	<b>241</b>
<b>12.9</b>	<b>Kriminalisointi ja rangaistussäännökset .....</b>	<b>242</b>
12.9.1	Rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksutut periaatteet ...	242
12.9.2	Rangaistussäännöksen tarve .....	243
12.9.3	Keskittämisperiaate .....	243
12.9.4	Yhtenäinen kirjoittamistapa .....	244
12.9.5	Rangaistussäännösten täsmällisyys .....	244
12.9.6	Tunnusmerkistö .....	244
12.9.7	Syyksiluettavuus .....	246
12.9.8	Osallisuus ja yritys .....	247
12.9.9	Rikosnimike .....	248
12.9.10	Porrastaminen .....	248
12.9.11	Rangaistusasteikko, rikesakko ja erityiset seuraamukset ...	250
12.9.12	Toissijaisuuslauseke .....	251
12.9.13	Syyteoikeus .....	251
12.9.14	Menettämisseuraamukset ja vanhentuminen .....	252
12.9.15	Suomen rikosoikeuden soveltamisala sekä ajallinen soveltuvuus ja taannehtivuuskielto .....	252
12.9.16	Oikeushenkilön rangaistusvastuu .....	253

<b>12.10 Hallinnolliset sanktiot</b>	253
<b>12.11 Vahingon korvaaminen</b>	255
<b>12.12 Virkavastuu</b>	257
<b>12.13 Oikeusturva</b>	259
12.13.1 Oikeudenkäymiskaari ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettu laki	259
12.13.2 Muutoksenhaku hallintopäätökseen	260
<b>13 SÄÄDÖSTEN LAJIT JA SÄÄDÖSTASO</b>	273
<b>13.1 Säädökset</b>	273
<b>13.2 Lain ja asetuksen ala</b>	274
13.2.1 Lain ala	274
13.2.2 Asetuksen ala	275
<b>13.3 Lainsäädäntövallan siirtäminen asetuksenantajalle</b>	278
<b>13.4 Asetuksen antajat</b>	279
13.4.1 Tasavallan presidentti – valtioneuvosto – ministeriö	279
13.4.2 Subdelegointikielto	281
<b>13.5 Asetuksenantovaltuudet ja niiden laatiminen – täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus</b>	282
13.5.1 Lakiin perustuvat asetuksenantovaltuudet	282
13.5.2 Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus	282
13.5.3 Rinnakkaiset asetuksenantovaltuudet	283
13.5.4 Kielto käyttää ”siten kuin” -rakennetta	283
13.5.5 ”Tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta”	284
<b>13.6 Säädöstaso Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanossa</b>	284
<b>13.7 ”Vanhojen” asetusten ja päätösten muuttaminen ja kumoaminen</b>	286
<b>13.8 Lainsäädäntövallan siirtäminen ”muulle viranomaiselle”</b>	288
13.8.1 Delegointi aina lailla	288
13.8.2 Käsitteet ”oikeussääntö”, ”määräys” ja ”viranomainen”	288
13.8.3 Valtuuden edellytykset ”määrätyt asiat”, ”erityiset syyt” ja ”täsmällisesti rajattu soveltamisala”	290
13.8.4 Kuntien määräystenantovalta	291
<b>13.9 Hallinnon sisäiset määräykset</b>	291
13.9.1 Hallinnon sisäisten määräysten oikeusperusta	291
13.9.2 Hallinnon sisäisten määräysten rajat	292
13.9.3 Hallinnon sisäisiä määräyksiä sisältävät valtioneuvoston ja ministeriön päätökset	293
13.9.4 Suositus suhtautua pidättyvästi hallinnollisten määräysten antamiseen	293
<b>13.10 Kielto valtuuttaa ”ohjeiden” antamiseen</b>	294



<b>14 SÄÄDÖSTEN RAKENNE</b>	295
<b>14.1 Uudet säädökset ja muutossäädökset</b>	295
<b>14.2 Sädöksen osat</b>	295
14.2.1 Sädöksen osien nimitykset	295
14.2.2 Pykälien numerointi	296
14.2.3 Pykälien otsikot	296
14.2.4 Väliotsikointi pykälien otsikoinnin asemesta	297
14.2.5 Momenttien yksilöinti	298
14.2.6 Kohtien johdantokappale ja numerointi	298
14.2.7 Alakohtien yksilöinti	298
14.2.8 Kohtien ja alakohtien erottaminen toisistaan	299
14.2.9 Johdantokappaleen ja kohtien virkerakenne	299
14.2.10 Rangaistussäännösten kohtajako	300
14.2.11 Lukujen numerointi ja otsikointi	301
14.2.12 Osien numerointi ja otsikointi	301
14.2.13 Väliotsikot	301
14.2.14 Voimaantulosäännös ja sen sijoittaminen	302
14.2.15 Päiväykset ja allekirjoitukset	302
<b>14.3 Sädöksen jäsentely</b>	302
14.3.1 Sädöksen jäsentelyn peruseriaatteen	302
14.3.2 Rakenteen johdonmukaisuus	303
14.3.3 Säännösten järjestys	303
14.3.4 Lukujen otsikot	304
14.3.5 3–3–3-sääntö	304
14.3.6 Ei viittauksia jäljempänä tulevaan tekstiin	305
14.3.7 Asetuksenantovaltuuksien sijoittaminen	305
<b>14.4 Liitteet</b>	305
14.4.1 Liitteessä säätäminen	305
14.4.2 Liitteen kytkeminen pykälätekstiin	306
14.4.3 Sädöshierarkia	306
14.4.4 Liitteen rakenne ja liitteen muuttaminen	306
<b>14.5 Muutossädöksen rakenne</b>	307
14.5.1 Muutossädöksen rakenteen peruseriaatteen	307
14.5.2 Muuttamatta jäävän momentin tai kohdan merkitseminen	307
14.5.3 Luvun otsikot ja väliotsikot muutossädöksissä	308
14.5.4 Suositus muuttaa pykälää kokonaisuudessaan	309
14.5.5 Muutossädöksen voimaantulosäännöksen sijoittaminen	309

**15 UUSI SÄÄDÖS, MUUTOSSÄÄDÖS VAI**

<b>KUMOAMISSÄÄDÖS .....</b>	<b>311</b>
15.1 Uusi säädös ja muutossäädös .....	311
15.2 Lain muuttaminen .....	311
15.3 Muuttamiskelpoinen laki .....	312
15.4 Muutettavissa olevat lain osat .....	312
15.5 Paloiteltujen muutosten välttäminen .....	313
15.6 Lain muuttaminen kumoamalla .....	313
15.7 Lain muuttaminen lisäämällä .....	313
15.8 Pykälien siirtämättömyys ja momenttien siirrettävyys .....	314
15.9 Voimaantulosäännöksen muuttaminen .....	315
15.10 ”Pysyvä” ja väliaikainen muuttaminen .....	316
15.11 Muutoslain muuttaminen .....	317
15.12 Lain muuttaminen ennen sen voimaantuloa .....	318
15.13 Muutoslain voimaan saattaminen .....	319
15.14 Muutoslain muuttaminen ja kumoaminen ennen sen voimaantuloa sekä voimassa olevan lain muuttaminen ennen aikaisemmin annetun muutoslain voimaantuloa .....	319
15.14.1 Yleistä .....	319
15.14.2 Muutoslaila voimaan tulevan oikeustilan muuttaminen ennen muutoslain voimaantuloa .....	320
15.14.3 Väliaikaisella lailla kumoamisen kieltö .....	320
15.14.4 Ennen muutoslain voimaantuloa vallitsevan oikeustilan muuttaminen .....	321
15.14.5 Ennen muutoslain voimaantuloa vallitsevan oikeustilan muuttaminen väliaikaisesti .....	322
15.14.6 Monimutkaisuuksien välttäminen .....	324
15.15 Kumoamislaki .....	324
15.16 Kumoaminen muutoslaila .....	325
15.17 Uudet asetukset ja muutosasetukset .....	326
15.18 Rinnakkaiset lainmuutosehdotukset .....	326
15.19 Hallituksen esityksen täydentäminen .....	326
15.19.1 Täydentävän esityksen antamisen edellytykset .....	326
15.19.2 Täydentävän esityksen sisältö ja muoto .....	327
15.19.3 Täydentävän esityksen antaminen ja käsittely .....	327
15.20 Hallituksen esityksen peruuttaminen .....	327

<b>16 SÄÄDÖKSEN NIMIKE</b>	329
16.1 Yleistä	329
16.2 Nimikkeelle asetettavat vaatimukset	329
16.3 Uuden säädöksen nimike	329
16.4 Nimikkeen muuttaminen	330
16.5 Viittaaminen muutettuun nimikkeeseen	330
16.6 Lain ja asetuksen nimike	331
16.6.1 Nimiketyypit (kauppalaki ja laki osamaksukaupasta)	331
16.6.2 Lakien yhdyssananimikkeet	331
16.6.3 Suositus välttää sanaliittanimikkeitä	331
16.6.4 Todennäköisen kutsumanimikkeen arvioiminen	332
16.6.5 Lain ja asetuksen nimikkeiden yhdenmukaisuus	332
16.6.6 Poikkeukselliset nimikkeet	333
16.7 Määräaikaisen säädöksen nimike	333
16.8 Muutossäädöksen nimike	334
16.8.1 Muutossäädöksen nimikkeen muoto	334
16.8.2 Nimikkeessä käytettävä muutettavan säädöksen nimike	334
16.8.3 Vanhan asetuksen ja päätöksen muuttamista koskevan säädöksen nimike	334
16.8.4 Lainkohtien mainitseminen muutossäädöksen nimikkeessä	335
16.8.5 Säädos ”väliaikaisesta muuttamisesta”	336
16.9 Kumoamissäädöksen nimike	336
<b>17 JOHTOLAUSE</b>	339
17.1 Yleistä	339
17.2 Uuden säädöksen johtolause	340
17.2.1 Lain johtolause	340
17.2.2 Tasavallan presidentin asetuksen johtolause	341
17.2.3 Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n nojalla annettavan sopimusasetuksen johtolause	343
17.2.4 Valtioneuvoston asetuksen johtolause	343
17.2.5 Ministeriön asetuksen johtolause	345
17.3 Muutossäädöksen johtolause	347
17.3.1 Muutossäädöksen johtolauseen suuri merkitys	347
17.3.2 Muutossäädöksen johtolauseen rakenne	348
17.3.3 Kumottavien ja muutettavien lainkohtien yksilöinti	351
17.3.4 Aikaisemmin muutetut lainkohdat	353
17.3.5 Lainkohtien lisääminen	359
17.3.6 Esimerkkejä muutossäädösten johtolauseista	363

<b>18 LAIN JA ASETUKSEN ALKUSÄÄNNÖKSET</b>	369
<b>18.1 Lain aloittaminen</b>	369
18.1.1 Yleistä	369
18.1.2 Lain aloittaminen keskeisimmällä aineellisella säännöksellä	370
18.1.3 Lain aloittaminen nimilappusäännöksellä	371
18.1.4 Lain aloittaminen soveltamisalasäännöksellä	373
18.1.5 Lain aloittaminen tavoitesäännöksellä	374
18.1.6 Lain aloittaminen keskeisen aineellisen säännöksen ja tavoitesäännöksen yhdistelmällä	375
18.1.7 Virastoa tai laitosta koskevan lain aloittaminen	376
<b>18.2 Asetuksen aloittaminen</b>	377
18.2.1 Yleistä	377
18.2.2 Asetuksen aloittaminen keskeisellä aineellisella säännöksellä	377
18.2.3 Asetuksen aloittaminen nimilappusäännöksellä	378
18.2.4 Välttävä asetuksen aloittaminen toistamalla asetuksen nimike	379
18.2.5 Asetuksen aloittaminen soveltamisalasäännöksellä	379
18.2.6 Välttävä asetuksen aloittaminen tavoite- tai tarkoitussäännöksellä	380
18.2.7 Viittaaminen lakiin asetusta aloitettaessa	382
18.2.8 Lakiin viittaamatta jättäminen asetusta aloitettaessa	383
<b>19 SÄÄDÖKSIIN JA MÄÄRÄYKSIIN VIITTAAMINEN</b>	385
<b>19.1 Kansalliset säädökset</b>	385
19.1.1 Säädösten numerointi Suomen säädöskokoelmassa	385
19.1.2 Säädöksiin viittaaminen	386
19.1.3 Lainkohtiin viittaaminen	388
<b>19.2 Euroopan unionin perussopimukset ja säädökset</b>	389
19.2.1 Perussopimukset	389
19.2.2 Säädöksiin viittaaminen	390
<b>19.3 Valtiosopimukset</b>	395
<b>20 VOIMAANTULO</b>	397
<b>20.1 Voimaantuloa koskevat perustuslain säännökset</b>	397
20.1.1 Voimaantuloajankohdasta säätäminen	397
20.1.2 Julkaiseminen edellytyksenä voimaantulolle	398
20.1.3 Kansainvälisen velvoitteen voimaan saattaminen	399

<b>20.2 Voimaantulosäännös</b>	400
20.2.1 Voimaantulosäännöksen perusmuoto	400
20.2.2 Voimaantulosäännös jätettäessä voimaantuloajankohhta erillisellä voimaantuloajalla säädettäväksi	401
20.2.3 Voimaantulosäännös säädettäessä voimaantulosta valtioneuvoston asetuksella	402
20.2.4 Kansainvälisen velvoitteen voimaantulo	402
20.2.5 Poikkeuksellinen voimaantulosäännös muutettaessa lakia ennen sen voimaantuloa	402
20.2.6 Voimaantulosäännöksen sijoittaminen	404
<b>20.3 Eräitä muita voimaantuloon liittyviä seikkoja</b>	404
20.3.1 Voimaantulon selvittäminen lakiehdotuksen perusteluissa	404
20.3.2 Avopäiväyksen käytön rajoittaminen lain varsinaiseen voimaantuloajankohtaan	405
20.3.3 Voimaantuloajankohdan määrääminen lakia vahvistettaessa	405
<b>20.4 Voimaantulo ja soveltaminen</b>	406
20.4.1 Voimaantuloa ja soveltamista koskevat perusperiaatteet	406
20.4.2 Voimaantulon ja soveltamisen porrastaminen	406
<b>21 SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET</b>	409
21.1 Vanhan ja uuden lain soveltaminen sekä siirtymäsäännökset	409
21.2 Muutossäädöksen voimaantulosäännös ja siirtymäsäännökset	422
21.3 Tarpeeton säännös oikeudesta ryhtyä täytäntöönpanotoimiin ennen lain voimaantuloa	423
<b>22 KUMOAMISSÄÄDÖKSET JA KUMOAMISSÄÄNNÖKSET</b>	425
<b>23 MÄÄRITELMISTÄ</b>	431
<b>24 LAKIKIELI</b>	439
24.1 Johdanto	439
24.2 Yleiset vaatimukset ja ominaispiirteet	439
24.2.1 Yleiskielisyyden vaatimus	439
24.2.2 Yleinen hyvän kielenkäytön vaatimus	440
24.2.3 Lakikielen erityiset hyvän kielenkäytön vaatimukset	440
24.2.4 Lakikielen erityisluonne	441
24.2.5 Toisto ja tiiviys	442

<b>24.3 Säättämisen sanastoa</b>	442
24.3.1 Säädos, säännös ja lainkohta käsitteinä	442
24.3.2 Voimaantulosäännös ilmaisuna	443
24.3.3 Säädetään ja määrätään, säännös ja määräys	444
24.3.4 Säädetään, ei ”on säädetty”	444
24.3.5 Laki ei säädä, vaan laissa säädetään	445
24.3.6 Säädöksen viittaaminen	445
24.3.7 Säädöksen kutsumanimike	445
24.3.8 Annettu, tehty	445
<b>24.4 Merkeistä ja taivutusmuodoista lakikielessä</b>	446
24.4.1 Pykälänmerkin käyttö	446
24.4.2 Järjestysnumerot ja päiväykset	447
24.4.3 Luvut	447
24.4.4 Prosentit	448
24.4.5 Mittayksiköt	448
24.4.6 Rahayksiköt	448
24.4.7 Virkettä ei koskaan aloiteta numerolla	448
24.4.8 Välimerkit johdantokappaleissa ja kohdissa	448
24.4.9 Lyhenteiden käytön kieltö	449
24.4.10 Poikkeukselliset kirjainlyhenteet	449
<b>24.5 Konjunktiot ja, sekä, tai ja taikka</b>	450
<b>24.6 Sanajärjestys</b>	454
<b>24.7 Sanojen määrittelemisestä</b>	455
<b>24.8 Eräistä lakikielelle ominaisista ilmaisuista</b>	456
24.8.1 Mainittu, tarkoitettu, säädetty, mukainen	456
24.8.2 Mukaan, mukaisesti, nojalla, perusteella	457
<b>Asiahakemisto</b>	459

# 1 JOHDANTO

Lainkirjoittajan oppaalla korvataan Lainlaatijan perustuslakiopas vuodelta 2006 ja Lainlaatijan opas (LALO) vuodelta 1996. Viimeksi mainitusta uusittiin lakitekniikkaa koskeva osa vuonna 2010 viHKosella Lainlaatijan opas, Osa 2. Lakitekniikka. Tuolloin tarkoituksena oli laatia erikseen osa 1 yleislaeista ja eräistä yleisistä sääntelyistä sekä osa 3 lakikielestä. Pian kuitenkin havaittiin, että on tarkoituksenmukaista koota kokonaan uusi opas. Uuteen oppaaseen on Lainlaatijan perustuslakioppaan ja Lainlaatijan oppaan alaan kuuluneiden ohjeiden lisäksi sisällytetty joitakin ohjeita, jotka ovat myös Lainlaatijan EU-oppaassa.

Oppaassa halutaan vastata lainvalmistelijan kysymyksiin, säädetäänkö vai ei, mitä tulee ottaa huomioon, kun säädetään, ja kuinka säännökset kirjoitetaan. Oppaassa edetään yleisistä kysymyksistä kohti yksityiskohtaisia.

Opas alkaa sen oikeudellisen ympäristön yleiskuvauksella, jossa lainvalmistelijan täytyy tehdä ajatustyönsä ja joka lainvalmistelijan tulee tuntea ja ottaa huomioon lakeja ja niitä alemman asteisia säädöksiä laatiessaan. Ensin kuvataan perustuslain (jaksot 2–5) merkitys lainvalmistelussa sekä Euroopan unionin jäsenyyden (jakso 6) ja Suomea sitovien valtiosopimusten (jakso 8) lainvalmistelulle yleisesti asettamat vaatimukset. Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanossa huomioon otettavista erityisnäkökohdista kerrotaan jaksossa 7.

Perusoikeuksien ottamisesta huomioon lainvalmistelussa kerrotaan yleisesti ja perusoikeuskohtaisesti jaksossa 4. Tekstiä täydentävät – enimmäkseen alaviitteinä – viittaukset niihin lukuihin perustuslakivaliokunnan mietintöihin ja lausuntoihin, joista ilmenevät valiokunnan kannanotot tekstissä esitellyissä asioissa. Sähköiseen oppaaseen, joka valmistellaan erikseen, on tarkeitus lisätä kerran, kaksi vuodessa viittaukset uusimpiin kannanottoihin.

Olemassa olevien yleislakien kunnioittamisesta uusia lakeja valmisteltaessa muistutetaan erityisesti jaksossa 12. Jaksoon on otettu kirjoitusmerkein havainnollistettuja kuvauksia eräistä sellaisista yleisistä, varsin usein toistuvista tilanteista, joissa lainkirjoittaja joutuu pohtimaan, kirjoittaako säännös vai ei, ja jos, niin miten. Lisäksi jaksoissa 9–11 käsitellään julkisen hallinnon sääntelemistä, sitä, millä edellytyksin ja minkälaisin säännöksin julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, sekä verosta säätämistä.

Suomalainen säädöshierarkia, samoin oikean säädöstason valintaan liittyvä seikasto kerrotaan jaksossa 13. Jaksoissa 14–23 ovat varsinaiset tekniset kirjoitusohjeet, ja lopuksi jaksossa 24 vastataan eräisiin lakikielestä sitä käytettäessä usein esitettyihin kysymyksiin.

Oppaaseen otetut esimerkit ovat suurimmaksi osaksi voimassa olevasta tai voimassa olleesta lainsäädännöstä, mutta osaa niistä on jonkin verran muutettu, jotta ne olisivat esimerkeiksi hyvät.



## 2 VALTIOJÄRJESTYKSEN PERUSTEET

### 2.1 Suomen perustuslaki

Suomen perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Sillä kumottiin aiemmin voimassa olleet neljä perustuslakia: Suomen Hallitusmuoto (vuodelta 1919), valtiopäiväjärjestys (vuodelta 1928), valtakunnanoikeudesta annettu laki (273/1922) sekä niin sanottu ministerivastuulaki (eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta annettu laki, 274/1922). Uudistuksella yhtenäistettiin ja ajanmukaistettiin perustuslakitasoinen sääntely Suomessa.

Perustuslakia on sittemmin muutettu Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta annetulla lailla (596/2007), Suomen perustuslain 9 ja 38 §:n muuttamisesta annetulla lailla (802/2007) sekä Suomen perustuslain muuttamisesta annetulla lailla (1112/2011).

Suomen valtiosääntö on vahvistettu perustuslaissa. Siinä säädetään valtion rakenteiden ja yksilön oikeusaseman perusteista.

Perustuslaki sisältää säännöksiä valtiojärjestyksen perusteista, yksilön perusoikeuksista, ylimpien valtiolinten asettamisesta ja valinnasta sekä niiden tehtävistä, toiminnasta ja toimivallasta, poliittisen ja oikeudellisen vastuun toteuttamisesta, lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan jaosta, oikeussääntöjen asettamisesta ja niiden keskinäisistä suhteista, valtiontaloudesta, ulkopoliittisesta päätöksenteosta, hallinnon järjestämisestä ja maanpuolustuksesta.

Perustuslain tarkoituksena on muodostaa vakaa valtiosääntöinen perustapolitiittisen järjestelmän toiminnalle ja kehys muulle oikeusjärjestykselle. Perustuslain tällaisen luonteen vuoksi se on muihin lakeihin verrattuna pysyvämpi. Sen muuttaminen on perustuslaissa itsessään säädetty tavallisen lain muuttamista vaikeammaksi.

Perustuslailla asetetaan niin sisällölliset kuin sääntelytasoa koskevat puitteet muulle lainsäädännölle. Esimerkiksi perustuslain moniin säännöksiin sisältyvillä lakiviittauksilla asioita on pidätetty lain alaan eli lailla säänneltäviksi. Lisäksi lakiviittaus voi sisältää lainsäätäjän toimivallan rajoituksen taikka lainsäätäjälle osoitetun valtuutuksen tai toimeksiannon antaa säännöksiä jostakin asiasta.<sup>1</sup>

Lainvalmistelun lähtökohtana on, että lakiehdotukset valmistellaan perustuslain mukaisiksi.

Perustuslain 1 luku sisältää säännökset Suomen valtiojärjestyksen perusteista ja valtiosäännön kaikkein keskeisimmistä peruseriaatteista.

Perustuslaissa on vahvistettu tasavalta Suomen valtiomuodoksi ja ilmaistu Suomen valtion olevan täysivaltainen niin alueensa rajojen sisäpuolella kuin ulkoisissa suhteissaan. Suvereenina valtiona Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslaissa on siten vahvistettu myös Suomen myönteinen suhtautuminen kansainväliseen yhteistyöhön. Suomi on Euroopan unionin jäsen.<sup>2</sup>

Perustuslaissa on vahvistettu Suomen valtiosäännön arvoperusta. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapaudet ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Ihmisarvon loukkaamattomuuden vaatimuksella on ilmaistu perustavanlaatuisien oikeuksien yleisinhimillinen perusta ja viitattu kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen. Maininnalla yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamisesta korostetaan perusoikeuksien keskeistä asemaa Suomen valtiosäännössä ja viitataan yksilön itsemääräämisoikeuden perustavanlaatuisen lähtökohtaan monien muiden oikeuksien käytön perustana. Jokainen yksilö on lähtökohtaisesti vapaa määräämään itsestään ja toimistaan. Oikeudenmukaisuuden vaatimuksella viitataan yhdenvertaisuuteen sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 10–12.

<sup>2</sup> HE 60/2010 vp, s. 34–35 ja HE 1/1998 vp, s. 71–73

<sup>3</sup> HE 309/1993 vp, s. 42

Perustuslaissa on ilmaistu kansansuvereenisuus valtiollisen vallan alkupe-  
rää ja viimekätistä haltijaa koskevaksi periaatteeksi sekä vahvistettu Suo-  
men valtiojärjestyksen rakentuvan olennaisesti edustuksellisen demokratian  
varaan. Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville ko-  
koontunut eduskunta. Perustuslaissa on näin vahvistettu myös eduskunnan  
asema ylimpänä valtioelimenä. Eduskunnalle perustuslaissa säädettyinä teh-  
tävänä on edustaa valtiovallan haltijana olevaa suvereenia kansaa. Eduskun-  
nan rinnalla ei siten voi olla muita, sen kanssa kilpailevia valtioelimiä.<sup>4</sup>

Yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla on kansanvaltaisen val-  
tiosäännön kannalta keskeinen merkitys. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oi-  
keus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Perustuslaissa säädetään myös oikeusvaltioperiaatteesta ja sen kahdesta  
olennaisesta ainesosasta. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kai-  
kessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Valtiollisten tehtävien jaon sääntelyssä lähtökohtana on perinteinen val-  
lan kolmijako lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovaltaan. Lainsäädäntöval-  
taa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Hallitusvaltaa  
käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee  
nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat  
tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hal-  
linto-oikeus. Parlamentarismin periaate samoin kuin tuomioistuinten riip-  
pumattomuus on näin ilmaistu jo valtiojärjestyksen perusteita koskevassa  
perustuslain 1 luvussa.

Valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvat vielä perustuslain säännökset val-  
tion alueen jakamattomuudesta ja kiellosta muuttaa valtakunnan alueen  
rajoja ilman eduskunnan suostumusta sekä säännökset Suomen kansalai-  
suuden saamisen ja menettämisen perusteista.

## 2.2 Suomen täysivaltaisuus

Suomi on täysivaltainen tasavalta Suomi osallistuu kansainväliseen yhteis-  
työhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehit-  
tämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.

<sup>4</sup> HE 1/1998 vp, s. 73

Valtion täysivaltaisuudella viitataan valtion sisäiseen ja ulkoiseen suvereenisuuteen. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin.<sup>5</sup>

Valtion täysivaltaisuus ei nykyisen kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi kuitenkaan olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet rajoittavat merkittävästi Suomen toimintavapautta eri aloilla. Täysivaltaisuussäätelyä perustuslaissa on tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti Suomen jäsenyyden useissa kansainvälisissä järjestöissä huomioon ottaen. Perustuslakivaliokunta on luonnehtinut esimerkiksi Suomen Euroopan unionin jäsenyyden merkitystä täysivaltaisuuden kannalta siten, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi.<sup>6</sup>

Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Tässä perustuslain 1 §:n 3 momentin säännöksessä ilmaistaan Suomen valtion myönteinen suhtautuminen kansainväliseen yhteistoimintaan. Suomi kuuluu jäsenenä lukuihin kansainvälisiin järjestöihin, kuten Yhdistyneisiin kansakuntiin ja sen alajärjestöihin, Euroopan neuvostoon ja Pohjoismaiden neuvostoon, sekä osallistuu muuhun kansainväliseen yhteistyöhön esimerkiksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön piirissä. Suomi on osallisena lukuisissa monenkeskisissä ja kahdenvälisissä kansainvälisissä sopimuksissa.

Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön on perustuslaissa kiinnitetty tiettyihin, tosin varsin väljiksi muotoiltuihin tarkoituksiin. Viittaus yhteiskunnan kehittämiseen on tarkoitettu kattamaan kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät. Säännöksessä esitettyjä perusteita – rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen – ei ole tarkoitettu tulkittaviksi sillä tavoin tyhjentäviksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voi osallistua. Säännöstä on tulkittava yhteydessä

<sup>5</sup> HE 1/1998 vp, s. 71

<sup>6</sup> HE 1/1998 vp, s. 71–72, PeVL 14/1994 vp

valtiosäännön kokonaisuuteen. Siten Suomen kansainvälisen yhteistyön tavoitteisiin voidaan lukea esimerkiksi sellaisten valtiosäännön perusarvojen, kuten perustuslain 2 §:ssä säädettyjen kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden, lujittaminen. Rajoituksia kansainväliselle yhteistoinnille johtuu sen sijaan perustuslain 94 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

Perustuslain 1 §:n 3 momentilla on myös tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa. Lähtökohtana on, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisinaan ole ristiriidassa täysivaltaisuussäätelyn kanssa<sup>7</sup>.

Suomi on Euroopan unionin jäsen. Maininta jäsenyydestä lisättiin perustuslain 1 §:n 3 momenttiin lailla 1112/2011.<sup>8</sup> Perustuslakivaliokunnan käytännössä Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa on kuitenkin uuden perustuslain koko voimassaoloajan pidetty tärkeänä ja jo vakiintuneena perustuslaissa tarkoitettuna kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muotona.<sup>9</sup> Unionin jäsenyyden yleisluonteisella maininnalla perustuslaissa on tuotu esiin se erityinen merkitys, joka jäsenyydellä Suomelle on tiiviytensä ja laaja-alaisuutensa vuoksi. Jäsenyyden yleinen maininta perustuslaissa on katsottu perustelluksi myös perustuslain täydellisyysperiaatteen sekä informatiivisuuden ja avoimuuden kannalta. Perustuslaista käy selvästi ja yksiselitteisesti ilmi eräs keskeisistä perustuslaissa säänneltyyn julkiseen vallankäyttöön vaikuttava lähtökohta. Perustuslain 1 §:n 3 momentissa osoitetut päämäärät kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiselle kohdistuvat myös Suomen toimintaan Euroopan unionin jäsenenä.

Valtion täysivaltaisuutta koskevat kysymykset nousevat yleensä esille valmisteltaessa hallituksen esityksiä valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta.

Eduskunta päättää perustuslain 94 §:n 2 momentin pääsäännön mukaan kansainvälisen velvoitteen ja sen irtisanomisen hyväksymisestä äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on hyväksyttävä päätök-

<sup>7</sup> HE 1/1998 vp, s. 73, ks. esim. PeVM 12/2012 vp, s. 3, PeVL 19/2010 vp, s. 4

<sup>8</sup> HE 60/2010 vp, s. 34–35

<sup>9</sup> PeVL 13/2008 vp, s. 5, PeVL 36/2006 vp, s. 5, PeVL 9/2006 vp, s. 5 ja PeVL 38/2001 vp, s. 5

sellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Vastaavasti lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan tavallisen lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakia, valtakunnan alueen muuttamista tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa koskeva ehdotus on kuitenkin hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä kahden kolmasosan määräenemmistöllä.

Suomen täysivaltaisuuden rajoittamisesta on perustuslakivaliokunnan käytännössä ollut kysymys, kun kansainvälinen velvoite on sisältänyt määräyksiä vieraan valtion viranomaisen tai kansainvälisen toimielimen toimivallasta Suomen alueella. Myös suomalaisten valtioelinten ja viranomaisten toiminnan sitominen kansainvälisin sopimuksin saattaa olla täysivaltaisuuden kannalta ongelmallista. Tästä on voinut olla kysymys, kun kansallista lainsäädäntö- tai sopimuksentekovaltaa on rajoitettu tai kun kansainväliselle toimielimelle on annettu Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa.<sup>10</sup>

Täysivaltaisuuden rajoituksen tulee nykyisin olla periaatteelliselta tai käytännölliseltä merkitykseltään varsin huomattavaa ja ylittää kansainvälisen yhteistyön tavanomaiset vaatimukset ennen kuin se voi joutua ristiriitaan perustuslain kanssa<sup>11</sup>. Tulkintakäytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti<sup>12</sup>. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, missä määrin järjestelyyn liittyy riskejä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaarantumisesta<sup>13</sup>.

Sitä, että valta ratkaista valtioiden väliset riidat uskotaan riippumattomalle kansainväliselle lainkäyttöelimelle, pidetään nykyisin lähtökohtaisesti kansainväliseen yhteistoimintaan osallistumiseen luonnostaan kuuluvana seikkana.<sup>14</sup> Vieraan valtion tai kansainvälisen toimielimen oikeuden käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella on sitä vastoin katsottu edellyttävän käsitte-lyä vaikeutetussa järjestyksessä.<sup>15</sup>

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain mukaisina Euroopan unionin muille jäsenvaltioille annettavia, pitkällekin meneviä toimivaltuuksia silloin,

<sup>10</sup> HE 1/1998 vp, s. 72, PeVL 39/2000 vp, s. 2

<sup>11</sup> PeVL 39/2000 vp, s. 2

<sup>12</sup> HE 1/1998 vp, s. 72, PeVL 9/2009 vp, s. 2, PeVL 3/2001 vp, s. 3, PeVL 39/2000 vp, s. 2

<sup>13</sup> PeVL 3/2001 vp, s. 3, PeVL 25/2000 vp, s. 2–3

<sup>14</sup> PeVL 21/2003 vp, s. 4, PeVL 10/1998 vp, s. 5

<sup>15</sup> PeVL 16/2005 vp, s. 4–5

kun niiden käyttö on kohdistunut suomalaiseen alukseen aavalla merellä.<sup>16</sup> Toisaalta valiokunta ei ole pitänyt täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta ongelmallisena sellaisiakaan alaltaan rajattuja sopimusmääräyksiä, joilla Euroopan unionin toisen jäsenvaltion viranomaiselle on annettu valta toimia myös Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja siellä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa.<sup>17</sup>

## 2.3 Toimivallan siirto Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle

Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirrosta Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle päätetään perustuslain 95 §:n 2 momentin nojalla kahden kolmasosan enemmistöllä. Toimivallan siirto on siten toteutettavissa perustuslaissa tähän tarkoitukseen osoitetussa menettelyssä eikä merkittäväkään toimivallan siirtoa enää pidetä poikkeuksena perustuslaista.

Täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa pidetään periaatteellisesti tärkeänä asiana. Sen vuoksi päätöksenteossa on säilytetty määräenemmistövaatimus. Sen sijaan tavallisella ääntenenemmistöllä voidaan päättää muuta kuin merkittävää toimivallan siirtoa koskevien kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta.

Toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaessa kiinnitetään aiemman tulkintakäytännön mukaisesti huomiota siihen, miten toimivallan siirto on asiallisesti ja soveltamisalaltaan rajattu<sup>18</sup>, samoin kuin sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin<sup>19</sup>. Tulkinnan lähtökohtana on edelleen, että kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Myös kysymyksessä olevan toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin on

<sup>16</sup> PeVL 44/2002 vp, s. 3

<sup>17</sup> PeVL 28/2008 vp, s. 4, PeVL 1/2007 vp, s. 2–3, PeVL 56/2006 vp, s. 2–4, PeVL 21/2003 vp, s. 2–4, PeVL 9/2003 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 5

<sup>18</sup> esim. PeVL 51/2001 vp ja PeVL 38/2001 vp, s. 7

<sup>19</sup> esim. PeVL 19/2010 vp, PeVL 6/2004 vp, PeVL 7/2003 vp ja PeVL 61/2002 vp

merkitystä samoin kuin kansainvälisen velvoitteen liittynällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoituksista<sup>20</sup>. Erityistä merkitystä on Suomen jäsenyydellä Euroopan unionissa.

Kansainvälinen velvoite koskisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse olisi liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen, tiivistään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädetyillä aloilla. Sen sijaan esimerkiksi uudeen toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei tapauksesta riippuen välttämättä merkitsisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti siihen, miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Esimerkiksi jos siirrolla ei muutettaisi jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta, ei siirtoa olisi arvioitava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi.

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Mahdollisten uusien toimivaltuuksien antaminen unionin toimielimille on perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä koskettava seikka. Unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattaa perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan olla tapauksesta riippuen sopusoinnussa täysivaltaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn kanssa. Unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen institutionaalisella tasolla puolestaan on yleensä merkityksentöntä täysivaltaisuuden kannalta.<sup>21</sup>

Perustuslain säännökset toimivallan siirrosta eivät vaikuta Ahvenanmaa kanssa ristiriidassa olevien kansainvälisten sopimusten voimaansaattamismenettelyyn. Itsehallintolain kanssa ristiriidassa oleva toimivallan siirto tulee voimaan maakunnassa vain, jos asiasta on päätetty maakuntapäivillä ja eduskunnassa itsehallintolain 59 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> PeVL 11/2000 vp

<sup>21</sup> Ks. PeVL 9/2006 vp, PeVL 7/2006 vp, PeVL 43/2004 vp, PeVL 17/2004 vp, PeVL 6/2004 vp, PeVL 11/2003 vp, PeVL 7/2003 vp, PeVL 61/2002 vp vrt. PeVL 28/2002 vp, PeVL 45/2001 vp, PeVL 38/2001 vp.

<sup>22</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 13



## 2.4 Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tästä oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen olennaisesti liittyvästä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivalta<sup>23</sup>. Viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea laissa.

Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista.<sup>24</sup> Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti<sup>25</sup>. Viranomaiselle ei siten voida lailla antaa täysin rajoituksetonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltaansa toiselle viranomaiselle<sup>26</sup> tai yksityiselle<sup>27</sup>.

Edellytyksistä antaa julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle säädetään perustuslain 124 §:ssä. Asiasta kerrotaan tarkemmin jaksossa 10.

<sup>23</sup> HE 1/1998 vp, s. 74

<sup>24</sup> PeVL 67/2010 vp, s. 5

<sup>25</sup> PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 21/2009 vp, s. 4–5, PeVL 19/2009 vp, s. 4, PeVL 3/2009 vp, s. 4, PeVL 51/2006 vp, s. 9, PeVL 24/2006 vp, s. 2–3, PeVL 18/2004 vp, s. 2, PeVL 17/2004 vp, s. 2, PeVL 65/2002 vp, s. 4, PeVL 47/2001 vp, s. 3, PeVL 45/2001 vp, s. 5, PeVL 21/2001 vp, s. 4, PeVL 7/2001 vp, s. 4

<sup>26</sup> PeVL 35/2008 vp, s. 3, PeVL 14/2008 vp, s. 3, PeVL 8/2006 vp, s. 4, PeVL 19/2005 vp, s. 8, PeVL 11/2004 vp, s. 2, PeVL 14/2003 vp, s. 3, PeVL 72/2002 vp, s. 2–3, PeVL 52/2001 vp, s. 5, PeVL 61/2010 vp, s. 5 – vrt. PeVL 11/2002 vp, s. 6–7

<sup>27</sup> PeVL 55/2005 vp, s. 3, PeVL 47/2005 vp, s. 5–6



## 3 PERUSTUSLAKI LAINVALMISTELUSSA

### 3.1 Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta

Lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa Suomessa on tapana luonnehtia ennakkolliseksi, abstraktiksi ja parlamentaariseksi. Valvonnan painopiste on lakien säätämisvaiheeseen ajoittuvassa ennakkovalvonnassa, jossa vertailun kohteina ovat perustuslain ja lakiehdotuksen säännökset ja jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen asema.

Perustuslakivaliokunnan roolista lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa säädetään perustuslain 74 §:ssä. Sen mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa valiokunnan käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunnan lausuntoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa<sup>28</sup>.

Eduskunta päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta, mihin valiokuntaan kukin asia lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi. Eduskunta voi samalla päättää, että yhden tai useamman muun valiokunnan – esimerkiksi perustuslakivaliokunnan – on annettava lausunto asiasta sitä valmistelevasti käsittelevälle valiokunnalle. Hallituksen esityksen lähettämisestä valiokuntaan säädetään eduskunnan työjärjestyksen (40/1999) 32 §:ssä. Jollei asiaa ole lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten, asiaa valmistelevasti

<sup>28</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 23

käsittävän valiokunnan tulee työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä.

## 3.2 Perustuslain etusija

Tuomioistuimen on perustuslain 106 §:n mukaan annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen olisi sen käsiteltävänä olevassa asiassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Perustuslain etusijaa koskevalla sääntelyllä on vahvistettu perustuslain olevan osa tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta sekä turvattu perustuslain säädöshierarkkinen ylemmänasteisuus konkreettisissa käytännön soveltamistilanteissa. Tuomioistuinten asiana on viime kädessä antamalla perustustilalle etusija huolehtia siitä, ettei ratkaisun lopputulos ole tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäisessä oikeustapauksessa ja siinä soveltamistilanteessa ilmeisesti perustuslain vastainen<sup>29</sup>. Ilmeisyysvaatimus edellyttää, että ristiriita on selvä ja riidaton. Ristiriitaa ei voida pitää ilmeisenä esimerkiksi, jos perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa lain säätämisvaiheessa ja katsonut, ettei ristiriitaa ole olemassa<sup>30</sup>.

Asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä ei perustuslain 107 §:n mukaan saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, jos säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

## 3.3 Perustuslain huomioon ottaminen lainvalmistelussa

Lakiehdotukset laaditaan perustuslain mukaisiksi. Sääntelyn tulee täyttää myös esimerkiksi Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ja Euroopan unionin perusoikeuksista johtuvat vaatimukset.

Perustuslain huomioon ottaminen on olennainen ja kiinteä osa lainvalmistelua sen kaikissa vaiheissa. Perustuslaista johtuvat vaatimukset on otetta-

<sup>29</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 30

<sup>30</sup> HE 1/1998 vp, s. 164

va huomioon niin valmisteluhanketta suunniteltaessa kuin sääntelyvaihtoehtoja harkittaessa ja sääntelyn yksityiskohtia mietittäessä. Samoin on lainvalmistelun kaikissa vaiheissa otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja muista Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvat vaatimukset.

Hallituksen esitykseen sisällytettävän jakson laatiminen lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin muodostaa lainvalmistelutyön kannalta vain ehdotuksen perustuslainmukaisuuden tarkistus- ja varmistusvaiheen.

### 3.4 Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus perustellaan

Hallituksen esityksessä tulee tehdä perustellen selkoa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten perustuslain kannalta merkityksellisen sääntelyn perustuslainmukaisuudesta.

Hallituksen esityksen laatimisoheiden (HELO 2004) mukaan hallituksen esitykseen otetaan jakso *Subde perustuslakiin ja säätämisjärjestys*, jos lakiehdotus sisältää säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on syytä arvioida. Jakso sisällytetään esitykseen, vaikka perustuslakikysymyksiä olisi käsitelty muualla esityksessä. Perustuslakivaliokunta on puoltanut sitä, että rajatapauksissa säätämisjärjestysjakso pikemminkin sisällytetään esitykseen kuin jätetään siitä pois<sup>31</sup>. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että etenkin mittavissa ja useiden perustuslain säännösten kannalta merkityksellisten esitysten yhteydessä tehdään kattavasti selkoa ehdotusten suhteesta perustuslakiin<sup>32</sup>.

Jaksossa tehdään kokoavasti selkoa lakiehdotuksen perustuslain kannalta merkityksellisistä säännöksistä ja esitetään arvio siitä, millä perusteilla niiden katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain ja tarpeen mukaan myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa<sup>33</sup>. Jaksossa tehdään selkoa myös perustuslakivaliokunnan käytännöstä ainakin viittauksin kunkin asian kannalta tärkeimpiin valiokunnan lausuntoihin.

Tarvittaessa esitellään lisäksi ihmisoikeussopimusten noudattamista valvojen toimielinten, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, käytäntöä.

<sup>31</sup> PeVM 2/2001 vp, s. 4

<sup>32</sup> PeVL 14/2010 vp, s. 6

<sup>33</sup> PeVL 14/2010 vp, s. 6

Euroopan unionissa hyväksytyn säädöksen kansallista täytäntöönpanoa koskevaan hallituksen esitykseen tulee niin ikään tarvittaessa sisällyttää arvio ehdotuksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmis-oikeusvelvoitteisiin. Lisäksi on tarvittaessa arvioitava ehdotuksen suhdetta Euroopan unionin perusoikeuskirjaan sekä mahdolliseen asiaa koskevaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Jaksoon on mahdollista ottaa toivomus esityksen saattamisesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tällainen lausuma otetaan kuitenkin esitykseen ainoastaan silloin, kun esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa on aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Käytännössä tällainen toivomus johtaa nimittäin automaattisesti esityksen käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa.

### 3.5 Perustuslain tekstin muuttaminen

Perustuslain muuttaminen on menettelyltään muiden lakien muuttamista vaikeampaa. Perustuslain muuttamismenettelystä eli perustuslain säätämisyjärjestyksestä säädetään perustuslain 73 §:ssä. Menettely koskee perustuslain säätämistä, muuttamista ja kumoamista sekä rajatun poikkeuksen tekemistä perustuslakiin.

Perustuslain muuttamiseen suhtaudutaan pidättyvästi. Perustuslain mahdollisten muutostarpeiden arvioinnin lähtökohdaksi on omaksuttu ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Toisaalta on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> HE 1/1998 vp, s. 31, PeVM 9/2010 vp, s. 3–4, PeVM 10/2006 vp, s. 2–3, PeVM 5/2005 vp, s. 2

### 3.6 Perustuslain välillinen muuttaminen eli ”rajattu poikkeus” perustuslaista

Perustuslaissa säädetään mahdollisuudesta tehdä perustuslakiin rajattuja poikkeuksia eli säätää niin sanottuja poikkeuslakeja. Poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka perustuslain tekstiä muuttamatta merkitsee asiasisältöistä poikkeusta perustuslaista. Poikkeuslain säätämistä voidaan siksi kutsua myös perustuslain välilliseksi muuttamiseksi.

Poikkeuslakimenettelyn käyttöala on suppea. Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan perustuslakiin voidaan tehdä vain *rajattuja poikkeuksia*. Ilmaisulla viitataan ensisijaisesti poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Poikkeuslailla ei siten voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen tai eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Rajatulla poikkeuksella ei toisaalta viitata minkään lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten määrään.<sup>35</sup>

Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan perustuslakia koskeva lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tällaiset voimaansaattamislait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslakeja. Siksi myös niihin kohdistuu perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetty vaatimus perustuslakiin tehtävän poikkeuksen rajatusta luonteesta<sup>36</sup>.

### 3.7 Poikkeuslakeja tulee välttää

Poikkeuslakien välttäminen on vakiintunut valtiosääntöperiaate. Sen mukaan uusien, puhtaasti kansallisista tarpeista johtuvien poikkeuslakien säätämistä tulee välttää. Poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulee ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa

<sup>35</sup> HE 1/1998 vp, s. 125, PeVL 13/2008 vp, s. 9, PeVL 36/2006 vp, s. 11, PeVL 57/2002 vp, s. 3, PeVL 59/2001 vp, s. 2, PeVM 10/1998 vp, s. 28

<sup>36</sup> HE 1/1998 vp, s. 125, PeVL 13/2008 vp, s. 9, PeVL 36/2006 vp, s. 11, PeVM 10/1998 vp, s. 28

tapauksissa ja pakottavista syistä. Jos poikkeuslakimenettelyyn kuitenkin joudutaan turvautumaan, tulee poikkeus rajata mahdollisimman tarkaksi ja vähäiseksi. Tällöin poikkeus on ensisijaisesti pyrittävä säätämään määräaikaiseksi.<sup>37</sup>

Perustuslakivaliokunnan käytännössä määräaikaisen poikkeuslain sallimiseen liittyy tavanomaisesti vaatimus perustuslain vaatimukset täyttävän lainsäädännön valmistelusta määräajan kuluessa<sup>38</sup>. Pysyväisluonteisen poikkeuslain säätäminen on hyvin harvinaista ja edellyttää poikkeuksellisia syitä<sup>39</sup>. Joissakin tapauksissa perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, ettei poikkeuslain käytölle ole perusteita ja siten torjunut mahdollisuuden käyttää poikkeuslakia<sup>40</sup>.

### 3.8 Poikkeuslakien muuttaminen ja kumoaminen

Poikkeuslaki rinnastuu säädöshierarkiassa tavalliseen lakiin. Se voidaan siten kumota tavallisella lailla. Sitä voidaan myös muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jollei muutos laajenna perustuslakiin alun perin tehtyä poikkeusta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on lisäksi katsottu, että myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos poikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisuusjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi<sup>41</sup>.

Pääosin vanhan hallitusmuodon (1919) voimassa ollessa kehittyneiden oppien kokonaisuutta poikkeuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on tapana kutsua valtiosääntöoikeudelliseksi aukkoteoriaksi. Perusoikeusuudistus (1995) ja perustuslain kokonaisuudistus (2000) ovat kuitenkin muuttaneet aukkoteorian soveltamismahdollisuuksia, koska ennen näitä uudistuksia säädetyillä poikkeuslaeilla ei ole poikettu uudistetuista vaan aiemmin voimassa olleista perustuslain säännöksistä. Siksi kussakin tapauksessa on erikseen arvioitava, voidaanko aukkoteoriaa enää soveltaa mainittujen

<sup>37</sup> HE 1/1998 vp, s. 125, PeVm 10/1998 vp, s. 22–23

<sup>38</sup> PeVL 61/2010 vp, s. 6, PeVL 25/2005 vp, s. 5, PeVL 46/2004 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 4, PeVL 66/2002 vp, s. 5, PeVL 61/2002 vp, s. 6

<sup>39</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 16–17, PeVL 6/2006 vp, s. 3, PeVL 54/2005 vp, s. 4, PeVL 1a/1998 vp, s. 2

<sup>40</sup> PeVL 57/2010 vp, s. 5, PeVL 39/2004 vp, s. 4, PeVL 34/2004 vp, s. 3, PeVL 26/2004 vp, s. 5

<sup>41</sup> HE 1/1998 vp, s. 125 ja esim. PeVL 8/2006 vp, s. 4–5, PeVL 31/1998 vp, s. 5, PeVL 30/1998 vp, s. 2



uudistusten yli eli ennen uudistusten voimaantuloa säädetyn poikkeuslain muuttamiseen.<sup>42</sup>

## 3.9 Vanhat poikkeuslait tulee kumota

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta kehotti hallitusta arvioimaan ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuutta ja suhdetta perustuslain säännöksiin sekä ryhtymään tarvittaviin toimiin sääntelyn saattamiseksi perustuslain vaatimuksia vastaavaksi<sup>43</sup>.

Ministeriöissä tulee lainsäädäntöhankkeita suunniteltaessa ja lainsäädäntöesityksiä valmisteltaessa pyrkiä siihen, että vanhojen poikkeuslakien varassa mahdollisesti vielä oleva sääntely saatetaan perustuslain mukaiseksi ja poikkeuslait kumotaan.

## 3.10 Tietoa perustuslaista

### 3.10.1 Esityöt

Suomen perustuslaki (731/1999)

HE 1/1998 vp  
PeVM 10/1998 vp  
EV 262/1998 vp  
LJL 1/1999 vp  
PeVM 1/1999 vp  
EK 15/1999 vp

laki Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä (732/1999)

HE 75/1998 vp  
PeVM 11/1998 vp  
EV 276/1998 vp  
LJL 2/1999 vp  
PeVM 1/1999 vp  
EK 15/1999 vp

<sup>42</sup> Ks. esim. PeVL 61/2010 vp, s. 5–6, PeVL 8/2006 vp, s. 4–5, PeVL 38/1998 vp, s. 6–7, PeVL 31/1998 vp, s. 5–6, PeVL 30/1998 vp, s. 2–3.

<sup>43</sup> PeVL 1/2008 vp, s. 2, PeVL 9/2007 vp, s. 5, PeVL 53/2006 vp, s. 4, PeVL 46/2005 vp, s. 4, PeVL 3/2005 vp, s. 4, PeVM 10/1998 vp, s. 23

vuoden 1995 perusoikeusuudistus (969/1995)

HE 309/1993 vp  
PeVM 25/1994 vp  
EV — /1994 vp  
LJL 5/1995 vp  
PeVM 3/1995 vp  
EK 18/1995 vp

laki Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta (596/2007)

HE 71/2006 vp  
PNE 2/2006 vp  
PeVM 10/2006 vp  
EV 202/2006 vp  
LJL 2/2007 vp  
PeVM 1/2007 vp  
EK 9/2007 vp

laki Suomen perustuslain 9 ja 38 §:n muuttamisesta (802/2007)

HE 102/2003 vp  
PeVM 5/2005 vp  
EV 111/2005 vp  
LJL 1/2007 vp  
PeVM 2/2007 vp  
EK 11/2007 vp

laki Suomen perustuslain muuttamisesta (1112/2011)

HE 60/2010 vp  
PeVM 9/2010 vp  
EV 310/2010 vp  
LJL 3/2011 vp  
PeVM 3/2011 vp  
EK 16/2011 vp

### 3.10.2 Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt löytyvät eduskunnan kotisivulta ([www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi)).

Erilaiset hakukomennot ovat mahdollisia. Voidaan hakea asiakirjan tunnisteella (esimerkiksi PeVL 1/2006), vireilletuloasiakirjan tunnisteella (esimerkiksi HE 110/2005) tai säädöksen nimikkeellä. Valiokunnan mietintöjä ja lausuntoja voi hakea myös sanahauulla asiakirjojen teksteistä, jolloin sanat voidaan katkaista merkillä #.

Haku voidaan myös tehdä pykälänumerolla. Hakukomennolla ”perustuslain 124 §” löytyvät siten perustuslain 124 §:ää koskevat perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot, jos haku rajataan koskemaan ainoastaan perustuslakivaliokunnan mietintöjä ja lausuntoja.

Hakukomennolla ”perustuslain 21 §(välilyönti)...(välilyönti)1 moment#” löytyvät asianomaisen pykälän kyseistä momenttia koskevat asiakirjat.

Valiokunnan mietinnöt ja lausunnot ovat sähköisessä muodossa 1.9.1998 lähtien. Eri reittiä käyttäen löytyvät myös 1.1.1991–30.8.1998 annetut mietinnöt ja lausunnot.

Valiokunta-asiakirjojen viittausmerkinnöissä roomalainen I ja II (esimerkiksi HE 1/1998 vp, s. 28/II) tarkoittavat tekstin palstoja, joista I viittaa sivun vasempaan ja II oikeaan palstaan.



## 4 PERUSOIKEUDET

### 4.1 Perusoikeuksien sääntely

#### 4.1.1 Valtiosäännön arvoperusta

Suomen valtiosäännössä turvataan ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksilön vapaus ja oikeudet sekä edistetään oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Valtiosäännön arvoperustasta säädetään perustuslain 1 §:n 2 momentissa. Ihmisarvon loukkaamattomuuden vaatimuksella on ilmaistu perustavanlaatuisien oikeuksien yleisinhimillinen perusta ja viitattu kaikkien ihmisyyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen. Maininnalla yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamisesta korostetaan perusoikeuksien keskeistä asemaa Suomen valtiosäännössä ja viitataan yksilön itsemääräämisoikeuden perustavanlaatuisen lähtökohtaan monien muiden oikeuksien käytön perustana. Jokainen yksilö on lähtökohtaisesti vapaa määräämään itsestään ja toimistaan. Oikeudenmukaisuuden vaatimuksella viitataan yhdenvertaisuuteen sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.<sup>44</sup>

#### 4.1.2 Perusoikeudet

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia. Perusoikeuksille on siten ominaista niiden perustuslaintasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Perusoikeuksia pidetään yleensä myös perustavanlaatuisina, yksilölle erityisen tärkeinä oikeuksina. Ne ovat lisäksi yleisiä, periaatteessa kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> HE 309/1993 vp, s. 42

<sup>45</sup> HE 309/1993 vp, s. 5

### 4.1.3 Ihmisoikeudet

Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan yleensä kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa turvattuja yksilön (perustavanlaatuisia) oikeuksia. Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat esimerkiksi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 86/1998), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976), uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976). Suomen perusoikeusjärjestelmä on sisällöltään läheisessä yhteydessä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin oikeuksiin.

### 4.1.4 Euroopan unionin tunnustamat perusoikeudet

Perusoikeudet ovat osa Euroopan unionin oikeutta. Euroopan unionilla on oikeudellisesti sitova perusoikeuskirja, jossa esitetyt oikeudet, vapaudet ja periaatteet unioni tunnustaa.<sup>46</sup> Unionin perusoikeudet velvoittavat sen toimielimiä, elimiä ja laitoksia sekä jäsenvaltioita niiden soveltaessa Euroopan unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan määräykset otetaan huomioon perussopimusten soveltamisalalla, ja ne vaikuttavat Euroopan unionin oikeuden sisältöön unionin toimintaa ohjaavina tai rajoittavina periaatteina. Euroopan unionin perusoikeuksilla voi olla Euroopan unionin oikeuden kautta välillisesti vaikutusta myös kansalliseen oikeuteen, vaikka lähtökohtaisesti kansallista oikeutta sovellettaessa jäsenvaltiota velvoittavat sen omat perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Euroopan unionin perusoikeudet vastaavat sisällöllisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyviä oikeuksia ja niiden tulkintaa koskevaa oikeuskäytäntöä sekä jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen sisältyviä perusoikeuksia.

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa määritellään perusoikeuksiksi myös joitakin sellaisia oikeuksia, joista sisältyy määräyksiä perussopimuksiin, kuten unionin kansalaisuuteen liittyvät oikeudet.

Euroopan unionin perusoikeudet on otettava huomioon esimerkiksi valmisteltaessa kansallista lainsäädäntöä direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Direktiivin johdanto-osassa saatetaan myös nimenomaisesti todeta, että

<sup>46</sup> Ks. EU-sopimuksen 6 artiklan 1 kohta. Perusoikeuskirjasta ja sen selityksistä ks. EUVL C 303, 14.12.2007, s. 1 ja 17.

direktiivin säännösten tulkinnassa on kunnioitettava Euroopan unionin perusoikeuksia. Samoin Euroopan unionin perusoikeudet on otettava huomioon, jos valmisteltavalla lainsäädännöllä on muuten kytkentä Euroopan unionin oikeuteen. Paitsi perussopimuksen määräyksen myös Euroopan unionin oikeuteen sisältyvän säännöksen saamaan sisältöön voi näin ollen vaikuttaa jokin perusoikeus.

#### 4.1.5 Perusoikeuden subjekti

Perusoikeudet suojaavat pääsäännön mukaan jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa ihmisyksilöä. Perusoikeussäännöksissä perusoikeuden subjektina eli haltijana mainitaan yleensä *jokainen*. Jokaisella tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Lähtökohtana on, että perusoikeudet suojaavat yksilöä riippumatta esimerkiksi tämän iästä, sukupuolesta tai kansalaisuudesta. Oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin.<sup>47</sup>

Perusoikeudet kuuluvat ihmiselle hänen elinaikanaan. Ihminen tulee perusoikeuksien haltijaksi täysimääräisesti syntymänsä hetkellä ja on perusoikeuksien suojan piirissä kuolemaansa saakka. Oikeusjärjestys antaa kuitenkin eri tavoin suojaa myös ennen syntymää. Osittain tämä toteutuu äidin perusoikeusturvan välityksellä. Lisäksi valtiosäännön perusarvoihin on kirjattu ihmisarvon loukkaamattomuuden turvaaminen. Siten esimerkiksi siikiöön ja alkioon kohdistuvat, ihmisarvoa loukkaavat lääketieteelliset ja teolliset kokeilut ovat perustuslain vastaisia<sup>48</sup>.

Vainaja ei ole perusoikeuksien subjekti. Perustuslain 1 §:n 1 momentin säännös ihmisarvon loukkaamattomuudesta ulottaa kuitenkin vaikutuksensa laajemmalle kuin elossa olevien ihmisyksilöiden kohteluun, ja sillä rajoitetaan vainajaan kohdistettavissa olevia julkisen vallan toimenpiteitä<sup>49</sup>.

Perusoikeudet kuuluvat myös lapsille. Vain vaali- ja äänioikeudet on sidottu täysi-ikäisyyden saavuttamiseen. Perustuslaissa on toisaalta erityissäännöksiä lasten perusoikeuksista. Lapsia on perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan tuettava perheen ja muiden lapsen

<sup>47</sup> HE 309/1993 vp, s. 21–25

<sup>48</sup> HE 309/1993 vp, s. 24, PeVL 16/2006 vp, s. 2–3, PeVL 59/2002 vp, s. 2

<sup>49</sup> PeVL 24/2010 vp, s. 2, PeVL 19/2008 vp, s. 2, PeVL 71/2002 vp, s. 2

huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lasten erityinen suojan tarve on otettu huomioon myös perustuslain 12 §:n 1 momentissa. Sen mukaan lailla voidaan kuvaohjelmille säätää lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.<sup>50</sup>

Lasten ja muiden vajaavaltaiten perusoikeuksien toteutumisen kannalta on keskeistä, kuka käyttää perusoikeutta koskevaa puhevaltaa<sup>51</sup>. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tältä pohjalta katsottu, että lainsäädäntöön voi sisältyä perusoikeuksien osalta erilaisia järjestysluonteisia, vajaavaltaita koskevia sääntelyitä. Perusoikeuksien rajoitukset on kuitenkin voitava perustella perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävällä tavalla<sup>52</sup>. Lapsen tulee, kuten perustuslain 6 §:n 3 momentissa säädetään, saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tämä perustuslain säännös tulee ottaa asianmukaisesti huomioon säänneltäessä lapsen oikeutta tulla kuuluksi häntä koskevissa asioissa.<sup>53</sup>

#### **4.1.6 Erityinen vallanalaisuussuhde ja laitosvalta**

Perusoikeuskäytännössä on sanouduttu selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että jonkin ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa pelkästään erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospöllän perusteella. Tällaisina ryhminä on aiemmin saatettu pitää esimerkiksi vankeja ja muita laitoksissa olevia sekä virkamiehiä. Nykyisin perusoikeuksien rajoitukset voidaan näiltäkin osin toteuttaa vain perusoikeuksien yleisten ja perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusedellytysten täyttyessä<sup>54</sup>.

#### **4.1.7 Sotilaat**

Sotilaita ei heitäkään ole jätetty perusoikeussuojan ulkopuolelle. Perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus muodostaa sinänsä hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia. Asevelvollisten ja muiden sotilashenkilöiden perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on kuitenkin pääsäännön mukaan arvioitava perusoikeuksien

<sup>50</sup> HE 309/1993 vp, s. 23–24

<sup>51</sup> HE 309/1993 vp, s. 24 ja 44

<sup>52</sup> PeVL 9/2004 vp, s. 8–9, PeVL 33/1997 vp, s. 2–3

<sup>53</sup> PeVL 30/2010 vp, s. 3, PeVL 24/2010 vp, s. 3–4, PeVL 58/2006 vp, s. 6–7

<sup>54</sup> HE 309/1993 vp, s. 25, PeVL 19/2012 vp, s. 2–3, PeVL 58/2006 vp, s. 2–3, PeVL 21/2006 vp, s. 2, PeVL 20/2005 vp, s. 2, PeVL 34/2001 vp, s. 2, PeVL 12/1998 vp, s. 2



yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota rajoitusten tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä – samaan tapaan kuin laitoksissa olevien perusoikeuksia rajoitettaessa – oikeusturvaan<sup>55</sup>.

#### **4.1.8 Perusoikeudet velvoittavat ensi sijassa julkista valtaa**

Perusoikeudet sitovat ja velvoittavat ensi sijassa julkista valtaa. Perusoikeussääntelyn lähtökohtana on perinteisesti ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Kaikki julkinen toiminta ei kuitenkaan ole palautettavissa valtion toiminnaksi. Myös kunnan, kuntayhtymän, evankelis-luterilaisen kirkon, Ahvenanmaan maakunnan ja jonkin julkisoikeudellisen laitoksen toiminta samoin kuin viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa<sup>56</sup>.

Yksityisten keskinäisiin suhteisiin perusoikeudet vaikuttavat yleensä tavallisen lainsäädännön välityksellä<sup>57</sup>.

#### **4.1.9 Perusoikeudet lainsäätäjän toiminnassa**

Perusoikeudet vaikuttavat lainsäätäjän toimintaan monella tavalla. Niillä rajoitetaan eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, mutta niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännöksellä saatetaan yleisesti ohjata ja suunnata lainsäädäntötoimintaa tai se saattaa sisältää nimenomaisen toimeksiannon tietyn lainsäädännön aikaansaamiseksi<sup>58</sup>.

#### **4.1.10 Ehdottomat kiellot**

Perusoikeudet eivät yleensä ole siten ehdottomia, etteikö niitä voitaisi millään edellytyksillä tai missään laajuudessa rajoittaa tai niiden käyttöä säännellä. Jotkut perusoikeussäännökset on kuitenkin muotoiltu täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi. Tällaisetkin perusoikeussäännökset sitovat myös

<sup>55</sup> HE 309/1993 vp, s. 24–25, PeVM 4/2009 vp, s. 3, PeVL 9/2007 vp, s. 2–3

<sup>56</sup> HE 309/1993 vp, s. 25–29

<sup>57</sup> HE 309/1993 vp, s. 25–29

<sup>58</sup> HE 309/1993 vp, s. 25–29, PeVM 25/1994 vp, s. 4–6

lainsäätäjää. Siksi niistä ei voida tavallisella lailla poiketa. Tällaisia ehdottomia kieltoja ovat:

*Syrjintäkielto (6 §:n 2 momentti)*

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

*Kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (7 §:n 2 momentti)*

Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

*Kielto puuttua mielivaltaisesti kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja mielivaltaisen vapaudenriiston kielto (7 §:n 3 momentti)*

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

*Taannehtivan rikoslain kielto (8 §)*

Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei liioin saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä laissa säädetään.

*Kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan ja kielto karkottaa maasta (9 §:n 2 momentti)*

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoi-  
keutensa ja oikeusturvansa on taattu.

*Ulkomaalaisen luovuttamisen rajoitus (9 §:n 4 momentti)*

Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

*Lakiin perustumattoman työstä erottamisen kielto (18 §:n 3 momentti)*

Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

### 4.1.11 Sääntelyvaraukset ja muut lakiviittaukset

Perusoikeus on voitu sitä koskevaan säännökseen otetulla niin sanotulla sääntelyvarauksella kytkeä tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn. Tällaisella lausekkeella viitataan siihen, että oikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta.

Sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä, ja tämä liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta turvattujen perusoikeuksien kohdalla. Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin pääsäännön, jota ei voida sääntelyvarauksen nojalla perustaltaan heikentää. Toisaalta sääntelyvaraus merkitsee lainsäätäjään kohdistuvaa velvollisuutta antaa perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä.

Sääntelyvaraus voi olla perusoikeussäännöksessä muotoa *sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään* tai *sen mukaan kuin lailla säädetään*. Viittauksella *tarkemmin* säätämiseen on erikseen korostettu lainsäätäjän rajoitettua, perustuslaissa ilmaistuun pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa<sup>59</sup>.

Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.  
(5 §:n 1 momentti)

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.  
(6 §:n 4 momentti)

Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.  
(12 §:n 1 momentti)

Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. (12 §:n 3 momentti)

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. (14 §:n 2 momentti)

<sup>59</sup> HE 309/1993 vp, s. 5–6

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. (16 §:n 2 momentti)

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. (19 §:n 3 momentti)

Perusoikeussäännös voi sisältää myös lakiviittauksen, jonka mukaan säännöksessä tarkoitettu oikeudesta säädetään (tarkemmin) lailla. Tällainen viittaus edellyttää lainsäädäntöä kyseisestä oikeudesta, mutta jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Perustuslaki sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa tällaisessa tapauksessa vähemmän kuin sääntelyvaraus, jossa itse pääsääntö on säädetty perustuslailla<sup>60</sup>.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. (9 §:n 4 momentti)

Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.  
(10 §:n 1 momentti)

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus ääntää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. (14 §:n 2 momentti)

Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. (17 §:n 2 momentti)

Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.  
(18 §:n 2 momentti)

<sup>60</sup> HE 309/1993 vp, s. 6

### 4.1.12 Turvaamis- ja edistämisvelvollisuudet

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Turvaamiskeinoihin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen<sup>61</sup>.

Turvaamisvelvollisuus koskee kaikkia perus- ja ihmisoikeuksia. Yleissäännöksen lisäksi perusoikeuksien turvaamisesta tai edistämisestä on täsmällisempiä erityissäännöksiä. Joissakin niistä velvoitetaan nimenomaan lainsäätäjä, jolloin on kysymys lainsäätäjään kohdistuvasta perustuslaillisesta toimeksiannosta eli lainsäätäjän positiivisesta toimintavelvoitteesta<sup>62</sup>.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. (6 §:n 4 momentti)

Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. (7 §:n 3 momentti)

Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskemaan päätöksentekoon. (14 §:n 3 momentti)

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. (16 §:n 2 momentti)

Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. (17 §:n 3 momentti)

Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. (18 §:n 1 momentti)

<sup>61</sup> HE 309/1993 vp, s. 75

<sup>62</sup> HE 309/1993 vp, s. 75, PeVM 25/1994 vp, s. 6

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. (18 §:n 2 momentti)

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. (19 §:n 3 momentti)

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. (19 §:n 4 momentti)

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. (20 §:n 2 momentti)

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. (21 §:n 2 momentti)

#### **4.1.13 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset**

Perusoikeudet eivät yleensä ole ehdottomia, vaikka perusoikeussäännös olisi kirjoitettu oikeuden turvaavaan muotoon ja vaikka säännös ei sisältäisikään sääntelyvarausta tai muuta lakiviittausta. Tällöin kysymys perusoikeuden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia<sup>63</sup>. Näitä ovat vaatimukset:

1. lailla säätämisestä
2. lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta
3. rajoituksen hyväksyttävyydestä
4. rajoituksen suhteellisuudesta
5. perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta
6. oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja
7. ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

<sup>63</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4–5

#### 4.1.14 Lailla säätämisen vaatimus ja delegointikielto

Perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Vaatimus lailla säätämisestä sisältää kiellon delegoida perusoikeuksien rajoittamista (ja perusoikeuden käyttöä) koskevaa sääntelytoimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Lainsäädäntövallan siirtämistä käsitellään myös jaksossa 13.

Lailla säätämisen yleinen vaatimus on johdettavissa yhtäältä perusoikeussäännösten nimenomaisista sääntelyvarauksista ja muista lakiviittauksista sekä lain alaa koskevasta perustuslain 80 §:n säännöksestä. Lailla on sen mukaan säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännöksessä edellytetään, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla. Asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lailla on säädettävä myös perustuslain mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista. Tällä viitataan muun muassa perusoikeussäännöksiin, mutta viittaus kattaa kaikki muutkin asiat, joista perustuslain jonkin säännöksen mukaan on säädettävä lailla.<sup>64</sup>

#### 4.1.15 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Perusoikeusrajoituksen tulee olla laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty. Rajoituksen olennaisen sisällön – kuten viranomaiselle lailla luotavan rajoittamistoimivallan käytön edellytysten ja laajuuden – tulee ilmetä laista.

Sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden kannalta on tärkeää, että laista ilmenee riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on menettävä<sup>65</sup>. Laissa olevan sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomais-toimista<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> HE 1/1998 vp, s. 131–132

<sup>65</sup> PeVL 21/2006 vp, s. 3, PeVL 20/2005 vp, s. 4, PeVL 12/1998 vp, s. 3 ja 6, PeVL 8/1995 vp

<sup>66</sup> PeVL 15/1996 vp

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen edellyttää myös sitä, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä.<sup>67</sup>

Perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyy perustuslakivaliokunnan käytännössä sovellettu erityinen täsmällisyysvaatimus. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.<sup>68</sup> Perustuslain 8 §:stä kerrotaan tarkemmin jaksossa 4.2.3. Kriminalisoinneista sekä rangaistussäännösten kirjoittamisesta kerrotaan myös jaksossa 12.9.

#### **4.1.16 Vaatimus rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä**

Perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Rajoitusperusteena voi siten olla esimerkiksi pyrkimys suojata jonkin muun kuin rajoituksen kohteena olevan perusoikeuden toteutumista tai saavuttaa jokin muu sellainen päämäärä, joka on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta objektiivisin perustein arvioituna (normatiivisessa mielessä) hyväksyttävä.

Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaavaa oikeutta koskevilla määräyksillä ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentäviä luetteloita ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä tulkitaan yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.

Rajoitussääntelyn tulee olla paitsi hyväksyttävää myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Perusoikeuksia ei siten pidä rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi, vaikka käsillä olisikin sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, ettei tekoja pidä säätää rangaistaviksi pelkästään kriminalisoinnin symbolisen merkityksen vuoksi<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Ks. esim. PeVL 54/2002 vp, PeVL 19/2002 vp, s. 3.

<sup>68</sup> Ks. esim. PeVL 68/2010 vp, s. 4, PeVL 29/2001 vp, s. 3, PeVL 22/2001 vp, s. 3.

<sup>69</sup> Ks. esim. PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 29/2001 vp, s. 4.



Joihinkin perusoikeussäännöksiin sisältyy erityisiä rajoituslausekkeita, joissa yhtäältä annetaan lainsäätäjälle valtuus rajoittaa perusoikeutta ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäkritereitä esimerkiksi rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä. Näitä rajoituslausekkeita kutsutaan kvalifioituiksi lakivaroiksi. Kvalifioituista lakivaroista kerrotaan enemmän jaksossa 4.1.22.

### 4.1.17 Suostumus rajoitusperusteena

Perusoikeusrajoituksen kohteena olevan henkilön suostumukseen perustuvaa sääntelytapaa on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty ongelmallisena. Valiokunta on korostanut suurta pidättyväsyyttä suostumuksen käyttöön perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Pidättyväsyyden vaatimus korostuu valiokunnan mielestä vielä entisestään, jos perusoikeussäännökseen liittyy niin sanottu kvalifioitu lakivaraus. Valiokunnan mielestä suostumukseen perustuva sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen sen perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvän vaatimuksen kanssa, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla<sup>70</sup>.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin käytännössään katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisenä kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> PeVL 30/2010 vp, s. 6

<sup>71</sup> PeVL 10/2012 vp, s. 2–4, PeVL 30/2010 vp, s. 6–7, PeVL 24/2010 vp, s. 3, PeVL 16/2010 vp, s. 4–5, PeVL 7/2010 vp, s. 5, PeVL 37/2005 vp, s. 3, PeVL 19/2000 vp, s. 3, PeVL 27/1998 vp, s. 2

#### 4.1.18 Oikeasuhtaisuusvaatimus

Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvä<sup>72</sup>.

#### 4.1.19 Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus

Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Perusoikeuteen ei voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön.

Aina ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä, mikä on perusoikeuden koskematon ydinsisältö. Kullakin perusoikeudella voidaan kuitenkin katsoa olevan sellainen ydinalue, jonka turvaamaa käyttäytymistä ei esimerkiksi saa säätää rangaistavaksi<sup>73</sup>. Esimerkiksi yleisen ja kattavan ennakkosensuurin luominen loukkaisi sananvapauden ydinsisältöä, ja sääntely pakkolunastuksesta ilman korvausta olisi omaisuudensuojan ydinsisällön vastaista. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella on kuitenkin käytännössä vain harvoin itsenäistä merkitystä, koska perusoikeuden ydinalueeseen puuttuvat rajoitukset olisivat yleensä jo suhteellisuusvaatimuksen ja todennäköisesti myös Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia.

#### 4.1.20 Oikeusturvavaatimus

Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä.

Oikeusturvavaatimus liittyy lähinnä perustuslain 21 §:n säännöksiin oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvästä hallinnosta. Oikeusturvajärjestelyissä on yleensä kysymys yksilön oikeudesta saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa ja oikeudesta hakea muutosta häntä koskeviin päätöksiin. Oikeusturvavaatimus ei

<sup>72</sup> Ks. esim. PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 8/2006 vp.

<sup>73</sup> PeVL 23/1997 vp

siten muodostu esimerkiksi rikoslainsäädännön yhteydessä ongelmaksi, koska rikosoikeudenkäyttö on järjestetty perustuslain vaatimukset täyttäväksi<sup>74</sup>. Muutoksenhaun järjestäminen viittauksin oikaisusta ja hallintolainkäytöstä annettuihin yleisiin säännöksiin täyttää niin ikään perustuslaista johtuvat vaatimukset. (Viittaamisesta yleislakeihin ks. jakso 12.) Eri hallinnonalojen erityislainsäädäntöön sisältyvät tai niihin ehdotetut muutoksenhakukiellot sen sijaan voivat olla oikeusturvavaatimuksen kannalta ongelmallisia (Ks. tarkemmin jakso 4.2.16.).

Muutoksenhakusäätely ei yleensä muodosta riittävää oikeusturvajärjestelyä silloin, kun kysymys ei ole kenenkään oikeutta, velvollisuutta tai etua koskevasta määrämuotoisesta päätöksenteosta vaan niin sanotusta tosiasiallisesta toiminnasta. Oikeusturvasta voidaan tällaisen toiminnan yhteydessä huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaista toimintaa harjoittavien henkilöiden koulutuksen, sopivuuden ja pätevyyden avulla<sup>75</sup>. Voimakeinojen käytön sääntelyn yhteydessä huomiota on kiinnitettävä muun ohella siihen, että oikeuksia voimakeinojen käyttämiseen osoitetaan vain niiden käyttämiseen koulutetuille<sup>76</sup>.

#### **4.1.21 Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus**

Perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Suomen perusoikeusjärjestelmä on sisällöltään läheisessä yhteydessä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Suomea velvoittavaa kansainvälistä ihmisoikeussopimusta loukkaava rajoitus olisi ristiriidassa myös perustuslain perusoikeussäntelyn kanssa. Perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallista harmonisointia pidetään näistä syistä tärkeänä. Perusoikeusjärjestelmästä tosin voi johtua ihmisoikeussopimuksia pidemmälle meneviä vaatimuksia.

#### **4.1.22 Yksilöidyt (kvalifioidut) lakivaraukset**

Joihinkin perusoikeussäännöksiin sisältyy erityisiä rajoituslausekkeita, joissa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoit-

<sup>74</sup> PeVL 23/1997 vp

<sup>75</sup> Ks. esim. PeVL 28/2001 vp, s. 5, PeVL 24/2001 vp, s. 4, PeVL 17/1998 vp, s. 2–3.

<sup>76</sup> Ks. esim. PeVL 70/2002 vp, s. 4.

tamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäkriteerejä. Näitä rajoituslausekkeita kutsutaan kvalifioituiksi lakivaraueksiksi. Niissä rajoitusvaltuus on kytketty tiettyyn tarkoitukseen (esimerkiksi perusoikeuden turvaamiseen) tai tiettyihin edellytyksiin (oikeudenkäynnissä tai vapaudenmenetyksen aikana). Lisäksi niihin voi sisältyä nimenomainen välttämättömyysvaatimus.

Kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen<sup>77</sup>.

#### liikkumisvapaus (9 §:n 2 momentti)

Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

#### liikkumisvapaus (9 §:n 3 momentti)

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.

#### yksityiselämän suoja (10 §:n 3 momentti)

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

#### sananvapaus ja julkisuus (12 §:n 1 momentti)

Jokaisella on sananvapaus. – – Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

<sup>77</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5

sananvapaus ja julkisuus (12 §:n 2 momentti)

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

omaisuudensuoja (15 §:n 2 momentti)

Omaisuiden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.

### 4.1.23 Perusoikeudet poikkeusoloissa

Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Momentissa tarkoitettuja poikkeusoloja ovat Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys, jolla viitataan tosiasialliseen tilanteeseen<sup>78</sup>, ja kansakuntaa vakavasti uhkaavat muut poikkeusolot. Poikkeusoloilla tarkoitetaan samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä *yleisen hätätilan* käsitteellä. Se voi sisältää aseellisen hyökkäyksen ohella muunkinlaisia poikkeusolotilanteita edellyttäen, että ne vakavuudeltaan uhkaavat kansakunnan elämää tai olemassaoloa<sup>79</sup>. Sopimuksissa tarkoitettu hätätila voi siten ulottua myös esimerkiksi kansakunnan elämää uhkaaviin luonnonmullistuksiin, pandemioihin tai suuronnettomuuksiin. Yksinomaan taloudelliset kriisitilanteet eivät täytä sopimuksissa tarkoitettua hätätilan kriteeriä. Kansakuntaa vakavasti uhkaavana poikkeusolona ei voida myöskään pitää esimerkiksi laajaakaan työtaistelutoimenpidettä<sup>80</sup>.

Poikkeusolot on määriteltävä tarkemmin lailla. Nykyisin poikkeusoloista ja poikkeusolojen aikana välttämättömistä perusoikeuspoikkeuksista säädetään puolustustilalailla (1083/1991) ja valmiuslailla (1552/2011). Nämä lait

<sup>78</sup> HE 309/1993 vp, s. 76

<sup>79</sup> Ks. esim. General Comment No. 29, States of Emergency (Article 4), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11 (2001), kappale 3 ja 5.

<sup>80</sup> HE 60/2010 vp, s. 36, PeVM 9/2010 vp, s. 10

voivat tulla sovellettaviksi vain lyhyeksi määräajaksi. Ne täyttävät siten perustuslaissa säädetyn vaatimuksen, jonka mukaan perusoikeuspoikkeusten tulee olla tilapäisiä.

Perustuslain 23 §:llä annetaan mahdollisuus laissa säädetyn valtuuden nojalla säätää myös valtioneuvoston asetuksella tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Tarkoitus on tältä osin mahdollistaa poikkeusololainsäädännön yhteydessä asian luonteen vaatima muuta lainsäädäntöä vähäisessä määrin laajempi valta lainsäätäjälle delegointiin<sup>81</sup>. Lainsäädäntövallan delegoinnilta edellytetään erityistä syytä ja täsmällistä soveltamisalaa. Asetustasoinen poikkeuksia koskeva sääntely on siten laintasoista sääntelyä selvästi rajatumpi vaihtoehto<sup>82</sup>.

Perustuslain 23 §:n 1 momentissa tarkoitettu erityinen syy voi käytännössä olla vain viranomaisten välttämättömien toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikea ennakoitavuus<sup>83</sup>. Erityisen syyn vaatimuksen täyttyminen edellyttää, että on painavia perusteita siirtää lainsäädäntövaltaa lain tasolta valtioneuvoston asetuksen tasolle. Asetuksenantovaltuudelta edellytetään myös täsmällisesti rajattua soveltamisalaa. Sääntelyn kohdistuminen tiettyyn rajattuun toimintaan tai soveltamisalan rajausta henkilöallisesti, asiallisesti tai alueellisesti voi täyttää tämän vaatimuksen. Erityisen syyn ja täsmällisesti rajatun soveltamisalan arvioinnilla on yhteyksiä perustuslain 80 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään muun viranomaisen norminannosta. Mahdollisuuden lainsäädäntövallan delegointiin on tarkoitus kohdentua erityisesti valmiuslain sääntelyalaan. Nykyisessä puolustustilalaissa ei ole tässä tarkoitettua asetuksenantovaltuussääntelyä<sup>84</sup>.

Lainsäädäntövallan delegointia rajoittaa lisäksi 23 §:n 1 momentin viimeiseen virkkeeseen sisältyvä vaatimus siitä, että lailla on säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Perussäännökset tilapäisten perusoikeuspoikkeusten sisällöstä on siten säädettävä edelleen lain tasolla. Poikkeusoloissakin tulee perusoikeuspoikkeusten keskeisen sisällön määräytyä laintasoisin säännösin. Tulkinnallisesti säännösehdotuksella on yhteys perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukseen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden säätämisestä lailla. Perustuslain 23 §:n kohdalla ei kuitenkaan ole kyse aivan yhtä rajoittavista sääntelyvaatimuksista kuin 80 §:n kohdalla<sup>85</sup>. Perus-

<sup>81</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 11

<sup>82</sup> HE 60/2010 vp, s. 36

<sup>83</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 10

<sup>84</sup> HE 60/2010 vp, s. 36–37

<sup>85</sup> HE 60/2010 vp, s. 37

oikeuspoikkeuksesta on säädettävä laissa niin suurella tarkkuudella kuin se on poikkeusolojen luonteen tietynasteinen ennakoimattomuus huomioon ottaen mahdollista. Kaikkien perusoikeuspoikkeuksen kannalta olennaisten seikkojen on ilmentävä laista, eikä asetuksen soveltamisalaa ikään kuin varmuuden vuoksi voida laissa jättää avoimeksi. Asetuksenantajalle jäävän harkintavallan käyttö on rajattava sääntelyn luonne huomioon ottaen välttämättömään<sup>86</sup>.

Perustuslain 23 §:n 1 momentissa osoitetaan tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskeva asetuksenantovalta valtioneuvostolle. Lailla ei siten voida säätää ministeriöille asetuksenantovaltaa poikkeusolojen osalta. Perusoikeuspoikkeuksia koskevaa asetuksenantovaltaa ei myöskään voida lailla osoittaa tasavallan presidentille.

Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on 23 §:n 2 momentin mukaan saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi tällöin päättää asetusten voimassaolosta. Kyse on eduskunnan jälkitar kastusoikeudesta, jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Näin eduskunta voi valvoa poikkeusoloja koskevan asetuksenantovallan käyttöä ja niin halutessaan kumota annetun asetuksen tai muuttaa sen voimassaoloaikaa, jolloin viimekätinen lainsäädäntövalta säilyy edelleen eduskunnalla<sup>87</sup>. Vaatimus asetusten saattamisesta viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi merkitsee, että asetukset on toimitettava eduskuntaan heti, kun ne on valtioneuvostossa hyväksytty<sup>88</sup>.

## 4.2 Perusoikeudet lainkohdittain

Jaksossa kuvataan perusoikeudet perustuslain mukaisessa pykäläjärjestyksessä ja tuodaan esiin näkökohtia, jotka lainvalmistelijan on kutakin perusoikeutta sivuavaa sääntelyä laatiessaan otettava huomioon. Yksityiskohtaisempia tietoja kustakin asiasta saa niistä perustuslakivaliokunnan lausunnoista, joihin viitataan.

<sup>86</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 11

<sup>87</sup> HE 60/2010 vp, s. 37

<sup>88</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 11

## 4.2.1 Yhdenvertaisuus (6 §)

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslain 6 §:ssä ilmaistaan paitsi perinteinen vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatus tosiasiallisesta tasa-arvosta. Pykälä sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 momentti), syrjäntäkiellon (2 momentti), säännöksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä ja säännöksen lasten oikeudesta saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (3 momentti) sekä säännöksen sukupuolten tasa-arvon edistämisestä (4 momentti).<sup>89</sup>

### *Yleinen yhdenvertaisuuslauseke*

Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa<sup>90</sup>.

Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi<sup>91</sup>. Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu

<sup>89</sup> HE 309/1993 vp, s. 42, PeVM 25/1994 vp, s. 7

<sup>90</sup> HE 309/1993 vp, s. 42

<sup>91</sup> HE 309/1993 vp, s. 42–43, PeVL 38/2006 vp, s. 2



tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn<sup>92</sup>. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla<sup>93</sup>. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi<sup>94</sup>.

### ***Yhdenvertaisuus koskee ihmisiä***

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä yhteys on<sup>95</sup>.

### ***Syrjintäkielto***

Syrjintäkieltosäännöksillä täydennetään yleistä yhdenvertaisuuslauseketta. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa on luettelo eräistä kielletyistä erotteluperusteista. Siinä on erikseen mainittu sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila ja vammaisuus. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Erikseen mainittuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastetaan muut henkilöön liittyvät syyt. Niitä ovat esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka<sup>96</sup>.

Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat<sup>97</sup>. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen<sup>98</sup>.

<sup>92</sup> PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL 5/2008 vp, s. 5, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3

<sup>93</sup> PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp

<sup>94</sup> Ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2.

<sup>95</sup> PeVL 11/2012 vp, s. 2

<sup>96</sup> HE 309/1993 vp, s. 43–44

<sup>97</sup> HE 309/1993 vp, s. 44; ks. esim. PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3

<sup>98</sup> Ks. esim. PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 38/2006 vp, s. 3.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan arvioinut muun muassa sukupuoleen<sup>99</sup>, ikään<sup>100</sup>, kansalaisuuteen<sup>101</sup>, uskontoon tai vakaumukseen<sup>102</sup>, terveydentilaan ja vammaisuuteen<sup>103</sup> sekä muihin henkilöön liittyviin syihin<sup>104</sup> perustuvan erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä.

## *Segregaatio*

Syrjintäkielto koskee myös pelkkää erilliskohtelua (segregaatio).

Sinänsä yhtäläisten palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille on kiellettyä, jollei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää jossakin tilanteessa oikeutettuna<sup>105</sup>. Myös esimerkiksi vapaudenriiston kohteeksi joutunut lapsi on hyväksyttävää pitää erillään aikuisista vangeista, jollei ole lapsen edun mukaista menetellä toisin<sup>106</sup>. Samoin on hyväksyttävää pitää ulkomaalaisoikeudellisella perusteella säilöön otetut erillään rikoksesta tuomituista ja rikoksesta epäillyistä<sup>107</sup>.

## *Välillinen syrjintä*

Perustuslaissa kielletään myös välillinen syrjintä eli sellaiset toimenpiteet, joiden vaikutukset tosiasiallisesti – vaikkakin vain välillisesti – johtaisivat syrjivään lopputulokseen. Suosinta tai jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan on niin ikään kiellettyä, jos se asiallisesti merkitsisi toisiinsa kohdistuvaa syrjintää<sup>108</sup>.

<sup>99</sup> PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 5, PeVL 10/2003 vp, s. 3, PeVL 13/1995 vp, s. 3, PeVL 21/1994 vp, s. 1

<sup>100</sup> PeVL 35/2012 vp, s. 2–3, PeVL 5/2012 vp, s. 2–3, PeVL 41/2010 vp, s. 3–4, PeVL 18/2010 vp, s. 3–4, PeVL 27/2009 vp, s. 2–3, PeVL 31/2008 vp, s. 2, PeVL 21/2007 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2–3, PeVL 34/2005 vp, s. 2, PeVL 21/2005 vp, s. 4, PeVL 2/2005 vp, s. 2, PeVL 49/2004 vp, s. 2, PeVL 42/2004 vp, s. 2–3, PeVL 34/2004 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4–5, PeVL 59/2002 vp, s. 2–3, PeVL 46/2002 vp, s. 4–5, PeVL 59/2001 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 3, PeVL 13/2001 vp, s. 2. Kokoaivasti ikään perustuvista erotteluista ks. PeVL 44/2010 vp, s. 6.

<sup>101</sup> PeVL 26/2010 vp, s. 2, PeVL 13/2009 vp, s. 2, PeVL 11/2009 vp, s. 7, PeVL 31/2008 vp, s. 2, PeVL 6/2008 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 3, PeVL 28/2004 vp, s. 3, PeVL 30/2002 vp, s. 2, PeVL 26/2001 vp, s. 2

<sup>102</sup> PeVL 9/2007 vp, s. 6, PeVL 28/2006 vp, s. 3, PeVL 19/2005 vp, s. 3–4, PeVL 28/2004 vp, s. 2, PeVL 57/2001 vp, s. 2

<sup>103</sup> PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 31/2006 vp, s. 3–4

<sup>104</sup> PeVL 23/2012 vp, s. 2–3, PeVL 14/2006 vp, s. 2, PeVL 59/2002 vp, s. 2, PeVL 18/2001 vp, s. 8, PeVL 36/2000 vp, s. 2, PeVL 23/2000 vp, s. 2, PeVL 9/2000 vp, s. 2–3, PeVL 37/1997 vp, s. 2

<sup>105</sup> HE 309/1993 vp, s. 44

<sup>106</sup> PeVL 20/2005 vp, s. 4–5

<sup>107</sup> PeVL 54/2001 vp, s. 2–3

<sup>108</sup> HE 309/1993 vp, s. 44; ks. myös esim. PeVL 28/2009 vp, s. 2, PeVL 40/2004 vp, s. 2, PeVL 10/2003 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 6–7.

## ***Positiivinen erityiskohtelu***

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksillä ei estetä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia<sup>109</sup>.

## ***Lasten kohtelu***

Perustuslain 6 §:n 3 momentin säännöksillä lasten tasa-arvoisesta kohtelusta korostetaan, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina ihmisinä periaatteessa yhtäläisin perusoikeuksin sekä keskenään yhdenvertaisesti<sup>110</sup>.

Käytännössä kysymys palautuu kuitenkin usein siihen, kuka käyttää lapsen puhevaltaa<sup>111</sup>. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tältä pohjalta katsottu, että lainsäädäntöön voi sisältyä perusoikeuksien osalta erilaisia järjestysluonteisia, lapsia koskevia säännöksiä. Rajoitukset on kuitenkin voitava perustella perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävällä tavalla<sup>112</sup>.

Säännöksellä lapsen oikeudesta vaikuttaa häntä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti osoitetaan, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena<sup>113</sup>. Tämä tulee ottaa asianmukaisesti huomioon muun muassa säänneltäessä lapsen oikeutta tulla kuulluksi häntä koskevissa asioissa<sup>114</sup>.

Säännöksillä lasten kohtelusta tarjotaan toisaalta pohja lasten tasa-arvoisen aseman turvaamiseksi tarvittavalle positiiviselle erityiskohtelulle<sup>115</sup>. Lasten ja nuorten erityiskohtelu on esimerkiksi rikosoikeudellisessa sääntelyssä hyvin tavanomaista<sup>116</sup>.

<sup>109</sup> HE 309/1993 vp, s. 44; ks. myös esim. PeVL 56/2010 vp, s. 4, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 34/2005 vp, s. 2, PeVL 40/2004 vp, s. 2, PeVL 10/2003 vp, s. 3, PeVL 20/1998 vp, PeVL 3/1997 vp.

<sup>110</sup> HE 309/1993 vp, s. 45

<sup>111</sup> HE 309/1993 vp, s. 44

<sup>112</sup> PeVL 30/2009 vp, s. 3–4, PeVL 9/2004 vp, s. 8–9, PeVL 33/1997 vp, s. 2–3

<sup>113</sup> HE 309/1993 vp, s. 45, PeVM 25/1994 vp, s. 7

<sup>114</sup> PeVL 15/2011 vp, s. 4, PeVL 30/2010 vp, s. 3, PeVL 24/2010 vp, s. 3–4, PeVL 16/2010 vp, s. 2–5, PeVL 58/2006 vp, s. 6–7, PeVL 9/2004 vp, s. 8–9, PeVL 7/2000 vp, s. 5

<sup>115</sup> HE 309/1993 vp, s. 45

<sup>116</sup> Ks. esim. PeVL 21/2005 vp, s. 4, PeVL 59/2001 vp, s. 2.

## *Sukupuolten tasa-arvo*

Perustuslain 6 §:n 4 momentti sisältää yleisen, sääntelyvarauksen muotoon kirjoitetun velvollisuuden edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Tasa-arvon edistämällä työelämässä viitataan tasa-arvoiseen kohteluun sekä työssä että työhön otettaessa. Asian erityisen merkityksen vuoksi lainkohdassa on erillinen maininta tasa-arvon edistämisestä palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä<sup>117</sup>. Lainkohdassa korostetaan naisten ja miesten samapalkkaisuusvaatimusta, joka perustuu myös useaan Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen<sup>118</sup>.

Tasa-arvon edistämällä yhteiskunnallisessa toiminnassa viitataan muun muassa eri sukupuolten tasa-arvoisten osallistumis- ja vaikuttamismahdolluuksien edistämiseen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa<sup>119</sup>.

Lainkohdassa ei ole täsmennetty keinoja, joilla sukupuolten tasa-arvoa edistetään, vaan keinojen valinta on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi<sup>120</sup>. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (609/1986) on tärkeä yksittäinen tätä perustuslaillista toimeksiantoa toteuttava säädös<sup>121</sup>.

## *Alueelliset kokeilut*

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyllä edellytetään lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää hyväksyttävänä erotteluperusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus<sup>122</sup>. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin jois-

<sup>117</sup> HE 309/1993 vp, s. 45, PeVM 25/1994 vp, s. 7

<sup>118</sup> PeVL 38/2006 vp, s. 2

<sup>119</sup> HE 309/1993 vp, s. 45

<sup>120</sup> HE 309/1993 vp, s. 46

<sup>121</sup> PeVL 40/2004 vp, s. 2

<sup>122</sup> PeVL 59/2001 vp, s. 2

sakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa<sup>123</sup>.

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan vakiintuneesti korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen<sup>124</sup>. Vaatimus tulee ottaa huomioon muun ohella kokeilualueen määrittelyssä. Tältä pohjalta valiokunta on kokeiluhankkeiden yhteydessä edellyttänyt, että kokeilualueesta säädetään suoraan laissa tai – toissijaisesti – päätöksenteko kokeilualueesta sidotaan lailla riittävän täsmällisesti määrittelyihin kriteereihin<sup>125</sup>. Kokeilusäännöksille tulee lisäksi asettaa voimassaolajohje siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan<sup>126</sup>. Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on lisäksi, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty<sup>127</sup>.

Yleisen lainvalmisteluohjeen mukaisesti myös kokeiluluonteisen sääntelyn voimassaolon määräaikaisuus tulee ilmaista asianomaisen säädöksen nimikkeessä. (Ks. jakso 16.7.)

## 4.2.2 Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)

Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

<sup>123</sup> PeVL 20/2012, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 5, PeVM 4/2006 vp, s. 2, PeVL 8/2003 vp, s. 3, PeVL 4/2003 vp, s. 2

<sup>124</sup> PeVM 4/2006 vp, s. 3, PeVL 70/2002 vp, s. 2, PeVL 11/2002 vp, s. 3, PeVL 58/2001 vp, s. 2

<sup>125</sup> PeVL 20/2012, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 3, PeVM 4/2006 vp, s. 3 vrt. PeVL 4/2003 vp, s. 2, PeVL 70/2002 vp, s. 2, PeVL 39/2002 vp, s. 2, PeVL 11/2002 vp, s. 3, PeVL 58/2001 vp, s. 2, PeVL 19/1997 vp, s. 3

<sup>126</sup> PeVL 20/2012, s. 2, PeVM 4/2006 vp, s. 3, PeVL 8/2003 vp, s. 3, PeVL 70/2002 vp, s. 2, PeVL 39/2002 vp, s. 2, PeVL 58/2001 vp, s. 2

<sup>127</sup> PeVL 70/2002 vp, s. 3, PeVL 39/2002 vp, s. 2

Perustuslain 7 § sisältää säännöksen oikeudesta elämään samoin kuin säännökset oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (1 momentti), kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon (2 momentti) sekä säännökset suojasta laitonta ja mielivaltaista vapaudenriistoa vastaan samoin kuin oikeus-turvasta vapaudenmenetyksen yhteydessä (3 momentti).

### ***Henkilökohtainen vapaus***

Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, jolla suojataan ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan<sup>128</sup>.

### ***Työvelvollisuus ja pakkotyön kieltö***

Pakkotyön ja orjuuden kiellot kuuluvat perustuslaissa turvatus henkilökoh-taisen vapauden ydinalueelle. Pakkotyön kieltö ei kuitenkaan merkitse kaikenlaisten työ- tai palvelusvelvollisuuksien kieltämistä. Esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset pakkotyön kiellosta eivät ulotu työ- ja palvelusvelvollisuuksiin tilanteissa, joissa vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia<sup>129</sup>.

Perustuslakivaliokunta on erilaisia työ- ja palvelusvelvollisuuksia koskevia lakiehdotuksia arvioidessaan kiinnittänyt sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä sekä oikeasuhtaisuudesta johtuvien vaatimusten takia huomiota velvoitettavan ihmisryhmän laajuuteen ja määräytymisperusteisiin samoin kuin velvollisuuden keston<sup>130</sup>. Valiokunta on pitänyt ongelmallisenä, jos laista ei selvästi ilmene, ketkä kuuluvat tai saattavat kuulua velvoitettavien joukkoon tai miten heidät valitaan<sup>131</sup> tai jos velvoitettavien joukko on käytännössä rajoittamaton<sup>132</sup>. Terveystieteiden ammattihenkilöihin kohdistuvaa työvelvollisuutta valiokunta kuitenkin piti riittävän täsmällisesti rajattuna, kun velvollisuus voitiin kohdistaa vain sellaiseen henkilöön, jolla on ammattitaito toimia laissa tarkoitetuissa hoitotehtävissä<sup>133</sup>. Perustuslaista johtuvat vaatimukset ovat jääneet täyttymättä ehdotuksissa, joissa ei ole ollut riittävän täsmällisiä säännöksiä työvelvollisuuden kestosta<sup>134</sup>.

<sup>128</sup> HE 309/1993 vp, s. 46, PeVL 10/2012 vp, s. 2–4, PeVL 30/2005 vp, s. 6, PeVL 13/2005 vp, s. 3, PeVL 26/2004 vp, s. 2

<sup>129</sup> HE 309/1993 vp, s. 46, PeVL 6/2009 vp, s. 11

<sup>130</sup> Ks. PeVL 6/2009 vp, s. 12–13.

<sup>131</sup> PeVL 31/1998 vp, s. 4

<sup>132</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 12, PeVL 24/2001 vp, s. 3

<sup>133</sup> PeVL 15/2007 vp, s. 4–5; ks. myös PeVL 24/2001 vp, s. 3.

<sup>134</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 12, PeVL 15/2007 vp, s. 5, PeVL 9/2007 vp, s. 8, PeVL 8/2006 vp, s. 5

Palvelussitoumuksesta voidaan niin ikään säätää lailla, jos sääntelylle on hyväksyttävät perusteet ja laissa on riittävän täsmälliset säännökset palvelusvelvoitteen kestosta ja sisällöstä sekä sitoumukseen liittyvistä taloudellisista ehdoista<sup>135</sup>.

### ***Henkilökohtainen koskemattomuus***

Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä ja vastaavia toimenpiteitä vastaan. Ruumiillisen koskemattomuuden lisäksi suojan piiriin kuuluu myös merkittävä puuttuminen yksilön henkiseen koskemattomuuteen<sup>136</sup>.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvina toimenpiteinä on perustuslakivaliokunnan käytännössä tältä pohjalta pidetty henkilöntarkastuksia (pintapuolisesti käsin koskettelemalla taikka erilaisten teknisten laitteiden, kuten metallinilmaisimen tai henkilöskannerin, avulla) lähinnä sen tutkimiseksi, mitä henkilöllä on hallussaan esimerkiksi vaatteissaan tai muutoin yllään<sup>137</sup> sekä henkilönkatsastuksia esimerkiksi DNA-, veri- tai virtsanäytteiden ottamiseksi ja muita henkilöön käypiä tutkimuksia, kuten geneettisiä ja oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia, päihde- ja huumetestejä samoin kuin yleisempiä terveystarkastuksia<sup>138</sup>.

Samoin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvana on pidetty potilaan sitomista<sup>139</sup>, vangin kahlehtimista<sup>140</sup> ja valvontalaitteen kiinnittämistä henkilöön<sup>141</sup>.

### ***Voimakeinojen käyttö***

Voimakeinojen käyttö henkilöä kohtaan merkitsee aina vakavaa puuttumista asianomaisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Voimaa ja siihen

<sup>135</sup> PeVL 31/2008 vp, s. 3–4, PeVL 13/2001 vp, s. 2–3

<sup>136</sup> HE 309/1993 vp, s. 47

<sup>137</sup> PeVL 8/2010 vp, s. 2–3, PeVL 53/2006 vp, s. 2–4, PeVL 51/2006 vp, s. 9, PeVL 5/2006 vp, s. 5, PeVL 46/2005 vp, s. 3, PeVL 11/2005 vp, s. 7–8, PeVL 26/2004 vp, s. 4–5, PeVL 16/2004 vp, s. 4–5, PeVL 12/2002 vp, s. 4–5, PeVL 26/2001 vp, s. 5, PeVL 5/1999 vp, PeVL 2/1999 vp, PeVL 17/1998 vp, s. 3–4, PeVL 12/1998 vp, s. 2–4, PeVL 6/1998 vp

<sup>138</sup> PeVL 16/2010 vp, s. 2–4, PeVL 31/2008 vp, s. 3, PeVL 48/2006 vp, s. 6, PeVL 12/2006 vp, s. 2, PeVL 5/2006 vp, s. 5, PeVL 30/2005 vp, s. 6, PeVL 28/2004 vp, s. 3–4, PeVL 10/2004 vp, s. 2–3, PeVL 36/2002 vp, s. 3–4, PeVL 39/2001 vp, s. 2, PeVL 34/2001 vp, s. 4, PeVL 27/2000 vp, s. 2, PeVL 7/1999 vp, PeVL 27a/1998 vp, PeVL 27/1998 vp, s. 2–3, PeVL 12/1998 vp, s. 4, PeVL 7/1997 vp

<sup>139</sup> PeVL 34/2001 vp, s. 3

<sup>140</sup> PeVL 20/2005 vp, s. 6

<sup>141</sup> PeVL 30/2010 vp, s. 5

tarvittavia välineitä ei saa käyttää ilman lain tukea. Oikeudesta käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä tulee siten olla riittävän täsmälliset säännökset laissa<sup>142</sup>. Laissa tulee olla säännökset ainakin siitä, kenellä on oikeus käyttää voimaa<sup>143</sup>, millaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä voimakeinoja saa käyttää<sup>144</sup>, että voimakeinoja käytettäessä on noudatettava suhteellisuuden vaatimuksia<sup>145</sup> ja että voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslaissa (39/1889)<sup>146</sup>. Lisäksi lakiin on aiheellista ottaa säännökset siitä, mitä voimankäyttövälineitä saa käyttää<sup>147</sup> tai että voimankäyttövälineitä ei saa käyttää<sup>148</sup>.

Voimankäyttöoikeuksia voidaan lähtökohtaisesti antaa vain siihen asianmukaisen koulutuksen saaneille virkamiehille<sup>149</sup>, lähinnä poliisin ja muiden yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävien viranomaisten palveluksessa oleville. Muille voimankäyttövaltuuksia voidaan antaa vain rajoitetusti<sup>150</sup>. Yksityisille voimankäyttöoikeuksia voidaan antaa vain poikkeuksellisesti ja vain tarkoin rajattuja tilanteita varten<sup>151</sup>.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty tärkeänä, että voimankäyttöoikeuksia uskotaan vain niiden käyttämiseen koulutetuille henkilöille ja että koulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä. Koulutuksen tarve korostuu, jos valtuuksiin sisältyy oikeus käyttää voimankäyttövälineitä<sup>152</sup>.

### ***Henkilökohtainen turvallisuus***

Oikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen korostetaan julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita ihmisten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Sillä edellytetään toimia myös rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi<sup>153</sup>.

<sup>142</sup> PeVL 10/2006 vp, s. 4, PeVL 70/2002 vp, s. 5, PeVL 54/2001 vp, s. 5, PeVL 28/2001 vp, s. 3–4

<sup>143</sup> PeVL 51/2006 vp, s. 9, PeVL 16/2004 vp, s. 5

<sup>144</sup> PeVL 44/2002 vp, s. 4

<sup>145</sup> PeVL 44/2002 vp, s. 4, PeVL 31/2002 vp, s. 3–4, PeVL 6/2001 vp, s. 4

<sup>146</sup> PeVL 70/2002 vp, s. 5, PeVL 31/2002 vp, s. 3–4

<sup>147</sup> PeVL 10/2006 vp, s. 4, PeVL 28/2001 vp, s. 4

<sup>148</sup> PeVL 70/2002 vp, s. 5, PeVL 54/2001 vp, s. 5

<sup>149</sup> PeVL 19/2005 vp, s. 9, PeVL 11/2005 vp, s. 8, PeVL 1/1994 vp

<sup>150</sup> PeVL 38/2004 vp, s. 3, PeVL 12/2002 vp, s. 5

<sup>151</sup> PeVL 48/2005 vp, s. 4, PeVL 20/2005 vp, s. 8, PeVL 28/2001 vp, s. 5–6, PeVL 2/1999 vp, s. 3, PeVL 44/1998 vp, s. 3

<sup>152</sup> PeVL 19/2005 vp, s. 8–9, PeVL 70/2002 vp, s. 4, PeVL 54/2001 vp, s. 5, PeVL 28/2001 vp, s. 4, PeVL 2/1999 vp, s. 3, PeVL 44/1998 vp, s. 3

<sup>153</sup> HE 309/1993 vp, s. 47, PeVL 44/1998 vp, s. 2–3, vrt. PeVL 21/2006 vp, s. 3,



### ***Kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto***

Kidutuksen kiellon nimenomaisella maininnalla perustuslain 7 §:n 2 momentissa korostetaan sitä, ettei tätä erittäin vakavaa henkistä tai fyysistä kärsimystä aiheuttavaa kohtelua tule sallia missään olosuhteissa. Ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Se kattaa kaikki julmat, epäinhimilliset ja halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot<sup>154</sup>.

Kuolemanrangaistuksen kielto on yksiselitteinen ja ehdoton. Kiellettyä on kuolemanrangaistukseen tuomitseminen – eikä siis pelkästään rangaistuksen täytäntöönpano<sup>155</sup>.

### ***Lakiin perustumattoman ja mielivaltaisen puuttumisen kielto***

Vapaudenmenetyksen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisen tulee perustua lakiin<sup>156</sup>, jolla taas ei saa mahdollistaa mielivaltaisia puuttumisia henkilökohtaisen vapauden tai koskemattomuuden oikeuksiin<sup>157</sup>.

### ***Vapaudenmenetys***

Vapaudenmenetyksellä ja vapauden riistämällä tarkoitetaan perustuslain 7 §:n 3 momentissa järjestelyä, jolla jotakuta kielletään tai estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Ihmisen sulkeminen lukittuun tilaan tämän omasta tahdosta riippumatta on momentissa tarkoitettu vapaudenriisto. Myös tätä lievempää toimenpidettä voidaan pitää vapaudenriistona, jos vapauden rajoitus kestoinsa, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuu lukittuun tilaan sijoittamiseen<sup>158</sup>. Esimerkiksi turvapaikanhakijan tai todistajan säilöönotto merkitsee vapaudenmenetystä<sup>159</sup>. Pidättäminen ja vangitseminen ovat keskeisiä vapaudenriistoa merkitseviä rikosprosessuaalisia pakkokeinoja.

Kiinniotto merkitsee puuttumista ihmisen henkilökohtaiseen vapauteen, mutta ei muodosta vapaudenriistoa<sup>160</sup>. Kouluissa käytetty jälki-istunto tai asevelvolliselle määrätty poistumisrangaistus eivät nekään ole perustuslaissa

<sup>154</sup> HE 309/1993 vp, s. 47

<sup>155</sup> PeVL 5/2007 vp, s. 8–9, PeVL 6/1997 vp

<sup>156</sup> PeVL 37/2000 vp, s. 3

<sup>157</sup> HE 309/1993 vp, s. 48, esim. PeVL 20/1998 vp

<sup>158</sup> HE 309/1993 vp, s. 48, PeVL 30/2010 vp, s. 2

<sup>159</sup> PeVL 31/2005 vp, s. 5, PeVL 20/1998 vp

<sup>160</sup> PeVL 9/2009 vp, s. 3

tarkoitettuja vapaudenriistoja. Sellainen ei ole myöskään vapautensa menettäneeseen kohdistettava vapaudenriiston astetta lisäävä toimenpide<sup>161</sup>, kuten yksinäisyysrangaistus vangin kurinpidollisena seuraamuksena<sup>162</sup> tai mielenterveyspotilaan eristäminen<sup>163</sup>. Lapsen huostaanotto lastensuojelutoimenpiteenä ei merkitse vapaudenriistoa, vaikka onkin voimakas puuttuminen lapsen henkilökohtaiseen vapauteen<sup>164</sup>. Huostaan otetun lapsen eristäminen taas on vapaudenriisto<sup>165</sup> ja sitä voi merkitä myös pitkään jatkuva poistumiskielto<sup>166</sup>.

Mielivaltaisten vapaudenmenetyksen kiellolla rajoitetaan lainsäätäjän mahdollisuuksia määrätä vapaudenriistojen perusteista ja edellytetään, että lailla säädetään oikeusturvasta myös vapaudenmenetyksen yhteydessä. Sama koskee puuttumista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Esimerkiksi tahdosta riippumattomaan hoitoon ottamisen (vapaudenmenetyksen) edellytyksistä ja potilaaseen hoidon aikana kohdistettavien henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoituksista on molemmista säädettävä asianmukaisesti lailla<sup>167</sup>.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteenkaan ei saa puuttua mielivaltaisesti. Puuttuminen edellyttää, että laissa säädetään puuttumisen edellytyksistä riittävän täsmällisesti<sup>168</sup>.

### ***Vapausrangaistuksen määrääminen***

Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Tämä perustuslain 7 §:n 3 momentin säännös kattaa kaikki asiallisesti rangaistusta merkitsevät vapaudenmenetykset. Sen soveltamisala on siten rikoslaissa (39/1889) tarkoitettua ”vankeutta” laajempi<sup>169</sup>.

### ***Vapaudenmenetyksen laillisuuden tutkiminen***

Vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Säännös on suoraan sovellettava, eikä asian saattaminen tuomioistuimen tutkittavaksi siten välttä-

<sup>161</sup> HE 309/1993 vp, s. 48

<sup>162</sup> PeVL 20/2005 vp, s. 6

<sup>163</sup> PeVL 34/2001 vp, s. 3

<sup>164</sup> PeVL 58/2006 vp, s. 2–3

<sup>165</sup> PeVL 5/2006 vp, s. 6

<sup>166</sup> PeVL 43/2010 vp, s. 3

<sup>167</sup> HE 309/1993 vp, s. 48, PeVL 31/2005 vp, s. 5, PeVL 37/2000 vp, s. 3

<sup>168</sup> PeVL 12/1998 vp, s. 3

<sup>169</sup> PeVL 21/2005 vp, s. 2–3

mättä edellyttä erityisiä menettelysäännöksiä. Lakiin perustumattoman ja mielivaltaisen vapaudenriiston kieltä toimii tällöin perusteena vapaudenriiston laillisuuden arvioinnille.

### *Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla*

Perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä on kyse perustuslaillisesta toimeksiannosta turvata vapautensa menettäneen oikeudet lailla. Säännös kattaa myös esimerkiksi kiinniotettujen<sup>170</sup> ja säilöön otettujen<sup>171</sup> oikeudet. Vaatimus kohdistuu myös vapaudenriiston astetta lisääviin toimenpiteisiin<sup>172</sup>.

Vapautensa menettäneiden perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset eivät siten ole toteutettavissa lakia alemmanasteisin säännösin, eikä niitä voida toteuttaa myöskään tavanomaiseen oikeuteen taikka laitosaltaan tai erityiseen vallanalaisuussuhteeseen vedoten<sup>173</sup>.

## **4.2.3 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)**

Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Perustuslain 8 § sisältää rikosoikeudellisen laillisuus- eli legaliteettiperiaatteen tärkeimmät ainesosat. Näitä ovat ainakin vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kieltä, rikoslain analogisen soveltamisen kieltä, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kieltä ja vaatimus rikosoikeudellisten normien lain-tasoisuudesta<sup>174</sup>.

<sup>170</sup> PeVL 17/1998 vp, s. 3

<sup>171</sup> PeVL 54/2001 vp, s. 2

<sup>172</sup> PeVL 34/2001 vp, s. 3

<sup>173</sup> HE 309/1993 vp, s. 49, PeVL 29/2006 vp, s. 4, PeVL 21/2006 vp, s. 2, PeVL 20/2005 vp, PeVL 34/2001 vp, s. 2, PeVL 9/2001 vp, s. 2, PeVL 12/1998 vp, s. 2

<sup>174</sup> HE 309/1993 vp, s. 50

## *Perusoikeudet ja rikoslainsäädäntö*

Rikoslainsäädäntöön kohdistuu samaan tapaan kuin muuhun lainsäädäntöön rajoituksia perustuslaista ja Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoi-  
keusvelvoitteista, joskin lainsäätäjän liikkumavaraa kriminalisointien säätä-  
misessä on pidetty varsin väljänä. Perustuslaissa asetetut rajoitukset johtuvat  
keskeisimmin perusoikeuksista. Ne asettavat rajoja sille, mitä tekoja voidaan  
säättää rangaistavaksi ja millaisia rangaistuksia tai muita seuraamuksia ri-  
koksiin voidaan liittää. Lailla ei esimerkiksi voida säätää rangaistavaksi toi-  
mia, joihin perustuslaki nimenomaisesti oikeuttaa. Toisaalta perusoikeuk-  
sista voidaan johtaa rikoslain säätäjään kohdistuvia velvoitteita säätää ja  
ylläpitää sellaisia kriminalisointeja, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuk-  
sien turvaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta<sup>175</sup>.

Perusoikeuksia rajoittavien kriminalisointien sallittavuutta arvioidaan sa-  
malla tavoin kuin perusoikeusrajoituksia ylipäätään<sup>176</sup>. Rangaistussäännös-  
ten tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvat yleiset edel-  
lytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat  
erityiset edellytykset<sup>177</sup>.

Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden vaatimuksen takia kriminalisoin-  
nille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän  
kannalta hyväksyttävä peruste. Esimerkiksi velvoite jonkin perusoikeuden  
suojaamiseen voi olla hyväksyttävä peruste kriminalisoinnille<sup>178</sup>. Toisaalta  
esimerkiksi pelkästään symbolisista syistä ehdotettuihin kriminalisointeihin  
on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu torjuvasti<sup>179</sup>.

Suhteellisuusvaatimus edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi  
välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi ja onko vas-  
taava tavoite saavutettavissa muulla, perusoikeuteen vähemmän puuttu-  
valla keinolla kuin kriminalisoinnilla. Myös rangaistusseuraamuksen an-  
karuus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen. Rangaistusseuraamuksen  
ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangais-  
tusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimuk-  
set. Kriminalisointiin usein kytkeytyvä viranomaisen toimivallan laajentu-

<sup>175</sup> PeVL 17/2006 vp, s. 2, PeVL 20/2002 vp, s. 6, PeVL 33/2000 vp, s. 2, PeVL 6/1998 vp, PeVL 23/1997 vp, s. 2-37

<sup>176</sup> Perusoikeusrajoituksista ks. jaksot 4.1.13–4.1.23.

<sup>177</sup> PeVL 15/2010 vp, s. 4, PeVL 17/2006 vp, s. 2, PeVL 20/2002 vp, s. 6, PeVL 23/1997 vp

<sup>178</sup> PeVL 23/1997 vp

<sup>179</sup> PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 26/2004 vp, s. 3–4, PeVL 20/2002 vp, s. 6–7, PeVL 29/2001 vp, s. 4

minen voi sekin olla suhteellisuusvaatimuksen kannalta merkityksellinen seikka<sup>180</sup>.

### ***Rikoslain tarkkuus***

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkitö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistava<sup>181</sup>.

### ***Blankorangaistussäännökset***

Tekoa ei voida kriminalisoida asetuksella<sup>182</sup>.

Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen näkökulmasta ongelmallisia ovat lain sellaiset avoimet blankorangaistussäännökset, joiden mukaan rangaistavien tekojen tunnusmerkitöt määräytyvät osittain lain nojalla annettavien alemmanasteisten säännösten ja määräysten taikka Euroopan unionin oikeuden perusteella. Blankorangaistussäännöksiin suhtaudutaan torjuvasti<sup>183</sup>, vaikka ne ovatkin tietyin lain täsmällisyyteen liittyvin edellytyksin sinänsä mahdollisia. Blankorangaistussäännöksiin sisältyvien valtuusketjujen tulee olla täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus. Kriminalisoinnin sisältävässä lain säännöksessä tulee lisäksi olla asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta<sup>184</sup>.

### ***Lievemmän lain periaate***

Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä laissa säädetään. Tuomitseminen tekohetkellä säädettyä lievempään rangaistukseen sen sijaan on perustuslain kannalta mahdollista. Kansalaisoikeuksia

<sup>180</sup> PeVL 15/2010 vp, s. 4, PeVL 7/2005 vp, s. 6–7, PeVL 26/2002 vp, s. 2–3, PeVL 41/2001 vp, s. 2–4, PeVL 23/1997 vp

<sup>181</sup> PeVL 38/2012 vp, s. 4, PeVL 68/2010 vp, s. 4, PeVL 58/2010 vp, s. 3, PeVL 33/2010 vp, s. 2–3, PeVL 12/2010 vp, s. 3, PeVL 17/2006 vp, s. 3–4, PeVL 7/2005 vp, s. 6–7, PeVL 26/2004 vp, s. 3, PeVL 48/2002 vp, s. 2–3, PeVL 40/2002 vp, s. 7, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 26/2002 vp, s. 2–3, PeVL 7/2002 vp, s. 2, PeVL 41/2001 vp, s. 2–4, PeVL 39/2001 vp, s. 3, PeVL 29/2001 vp, s. 3, PeVL 22/2001 vp, s. 2–4, PeVL 27/2000 vp, s. 3, PeVL 10/2000 vp, s. 2–3, PeVL 13/1998 vp

<sup>182</sup> PeVL 1/1997 vp, PeVM 25/1994 vp, s. 8,

<sup>183</sup> PeVL 20/1997 vp

<sup>184</sup> PeVL 9/2007 vp, s. 3, PeVL 53/2006 vp, s. 4, PeVL 40/2002 vp, s. 7, PeVL 31/2002 vp, s. 2, PeVL 16/2002 vp, s. 5, PeVL 45/2001 vp, s. 4, PeVL 5/1998 vp, PeVL 4/1997 vp, PeVL 1/1997 vp, PeVL 15/1996 vp, PeVM 25/1994 vp, s. 8

ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 15 artiklan 1 kappale sisältää asiasta määräyksen: Jos rikoksen-teen jälkeen lailla säädetään sovellettavaksi lievempi rangaistus, rikoksente-ki-än tulee päästä tästä osalliseksi<sup>185</sup>.

### ***Seuraamukset määriteltävä laissa***

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen, jonka mukaan rikoksesta seuraavat rangaistukset ja muut seuraamukset tulee määritellä laissa<sup>186</sup>.

Kriminalisoinneista ja rangaistussäännösten laatimisesta kerrotaan enem-män jaksossa 12.9.

### ***Hallinnolliset sanktiot***

Hallinnolliset kurinpitoseuraamukset ja muut hallinnollisessa järjestykses-sä määrättävät rangaistusluonteiset sanktiot eivät yleensä ole rikoksesta tuo-mittavia rangaistuksia perustuslain 8 §:ssä tarkoitetussa mielessä. Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ei siten sellaisenaan sovelleta hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on toisaalta katsottu, että hallinnollisten sanktioiden sääntelyn tulee täyttää yleiset tark-kuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset<sup>187</sup>.

Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla, koska seuraamuksen mää-räämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on katso-nut, että kysymyksessä on merkittävä julkisen vallan käyttö<sup>188</sup>. Esimerkiki-si hallinnollisesta seuraamusmaksusta säädettäessä laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteis-ta sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista<sup>189</sup>.

Hallinnollisista sanktioista kerrotaan enemmän jaksossa 12.10.

<sup>185</sup> PeVL 21/2005 vp, s. 4–5, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 27/2001 vp, s. 2

<sup>186</sup> PeVL 30/2010 vp, s. 4, PeVL 7/2010 vp, s. 4, PeVL 21/2005 vp, s. 5, PeVL 34/2004 vp, s. 2, PeVL 40/2002 vp, s. 7, PeVL 31/2002 vp, s. 2, PeVL 20/2002 vp, s. 7–8, PeVL 33/2000 vp, s. 2–3

<sup>187</sup> PeVL 34/2012 vp, s. 3–4, PeVL 17/2012 vp, s. 6, PeVL 9/2012 vp, s. 2–4, PeVL 60/2010 vp, s. 5–6, PeVL 11/2009 vp, s. 7–8, PeVL 12/2006 vp, s. 2–3, PeVL 32/2005 vp, s. 3, PeVL 19/2004 vp, s. 3–5, PeVL 4/2004 vp, s. 7, PeVL 74/2002 vp, s. 5

<sup>188</sup> Ks. jakso 10.5.

<sup>189</sup> PeVL 34/2012 vp, s. 3, PeVL 17/2012 vp, s. 6, PeVL 11/2012 vp, s. 3, PeVL 9/2012 vp, s. 2–4, PeVL 57/2010 vp, s. 2, PeVL 55/2005 vp, s. 2, PeVL 32/2005 vp, s. 2–3

## 4.2.4 Liikkumisvapaus (9 §)

Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoi-keutensa ja oikeusturvansa on taattu.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Perustuslain 9 § sisältää yleissäännöksen maan sisäisestä liikkumisvapaudesta ja oikeudesta valita asuinpaikka (1 momentti), säännöksen oikeudesta lähteä maasta (2 momentti) sekä säännökset Suomen kansalaisten (3 momentti) ja ulkomaalaisten (4 momentti) valtakunnan rajat ylittävstä liikkumisesta.

### *Vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikka*

Liikkumisvapautta ja asuinpaikan valinnan vapautta koskeva perustuslakisääntely ei sisällä erityistä rajoituslauseketta. Näiden perusoikeuksien rajoituksiin sovelletaan siten perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.

Perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetyn liikkumisvapauden kannalta merkityksellisiä ovat esimerkiksi säännökset maa- tai vesialueita taikka ilmatilaa koskevista liikkumiskielloista ja -rajoituksista<sup>190</sup>, toimivallasta eristää alue tai paikka<sup>191</sup> ja mahdollisuudesta määrätä poistumiskielto taikka toimivallasta poistaa joku jostakin paikasta tai alueelta<sup>192</sup>. Etäisemmin liik-

<sup>190</sup> PeVL 32/2009 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 6–7, PeVL 48/2005 vp, s. 4–5, PeVL 49/2002 vp, PeVL 21/2000 vp, s. 2, PeVL 21/1997 vp

<sup>191</sup> PeVL 62/2010 vp, s. 7

<sup>192</sup> PeVL 43/2010 vp, s. 3–4, PeVL 30/2010 vp, s. 4, PeVL 5/2006 vp, s. 6, PeVL 11/2005 vp, s. 7

kumisvapauteen liittyvää on sääntely esimerkiksi oikeudesta saada tietoja toisen matkaviestimen sijainnista<sup>193</sup> ja lähestymiskiellon määräämisestä<sup>194</sup>.

Samassa momentissa säädetyn asuinpaikan valinnan vapauden kannalta merkityksellisiä ovat esimerkiksi säännökset virkamiehen velvollisuudesta siirtyä virasta tai virkapaikasta toiseen<sup>195</sup>, työttömän työnhakijan velvollisuudesta ottaa vastaan hänelle tarjottu työ työssäkäyntialueen ulkopuolelta<sup>196</sup> sekä kiellosta myydä julkisilla avustusvaroilla kunnostettua asuntoa ennen tietyn määräajan kulumista<sup>197</sup>. Tällainen sääntely on perusoikeusnäkökulmasta merkityksellistä silloinkin, kun sääntely vaikuttaa vain välillisesti yksilön tosiasiallisiin mahdollisuuksiin valita asuinpaikkansa.

Oikeus valita asuinpaikka saattaa edellyttää julkiselta vallalta myös sellaisia positiivisia toimenpiteitä, joiden kautta valinta tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi<sup>198</sup>.

### ***Oikeus lähteä maasta***

Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta.

Maastalähtemisoikeuden turvaavaan säännökseen liittyy kvalifioitu lakivaara, jonka mukaan tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamisella momentissa tarkoitetaan myös ehdonalaisen vapauden koeaikaa ja ehdollisen rangaistuksen koetusaikaa. Oikeudenkäynnillä ei momentissa viitata yksinomaan rikossyytteen käsittelyyn. Kysymys voi olla myös esimerkiksi konkurssista, joka on osaksi tuomioistuinmenettelyä<sup>199</sup>.

Maanpuolustusvelvollisuudella tarkoitetaan momentissa varsinaista palvelusaikaa<sup>200</sup>.

<sup>193</sup> PeVL 11/2005 vp, s. 5–6, PeVL 9/2004 vp, 5–6, PeVL 36/2002 vp, s. 5

<sup>194</sup> PeVL 8/2004 vp

<sup>195</sup> PeVL 15/1999 vp, PeVL 40/1998 vp

<sup>196</sup> PeVL 11/2010 vp, s. 3, PeVL 46/2002 vp, s. 4, PeVL 32/1997 vp, s. 3

<sup>197</sup> PeVL 39/2005 vp, s. 3

<sup>198</sup> HE 309/1993 vp, s. 51, PeVL 39/2010 vp, s. 3

<sup>199</sup> PeVL 13/2003 vp, s. 4, PeVL 11/1997 vp

<sup>200</sup> HE 309/1993 vp, s. 51



Rajoitusperusteiden luettelo momentissa on tyhjentävä siten, ettei maasta poistumisen estämisestä muilla perusteilla voida säätää tavallisella lailla<sup>201</sup>.

### ***Suomen kansalaisen oikeus saapua maahan ja olla täällä***

Perustuslain 9 §:n 3 momentissa vahvistettuna pääsääntönä on, että Suomen kansalaisella on aina oikeus tulla Suomeen. Häntä ei liioin saa pakottaa lähtemään maasta karkottamalla, luovuttamalla tai muulla sellaisella menettelyllä.

Tähän liittyy 1 päivänä lokakuuta 2007 voimaan tullut kvalifioitu lakivaraus, jonka mukaan Suomen kansalaisen luovuttamisesta tai siirtämisestä toiseen maahan voidaan lakivarauksessa mainituin edellytyksin säätää tavallisella lailla.

*Luovuttamisella ja siirtämisellä* tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimenpiteitä, joilla joku tiettyssä tarkoituksessa muuten kuin pysyvästi ja ilman paluumahdollisuutta siirretään tai pakotetaan siirtymään toiseen maahan<sup>202</sup>. Kysymys on kaikenlaisista keinoista kansalaisen poistamiseksi maasta<sup>203</sup>. Esimerkiksi virka-aputehtävään Suomen alueen ulkopuolelle voidaan määrätä vain siihen nimenomaisen suostumuksen saaneita vapaaehtoisia<sup>204</sup>. Luovuttamis- ja siirtämiskielto kattaa myös muusta valtiosta luovutettavaksi pyydetyn Suomen kansalaisen kuljettamisen toiseen valtioon Suomen alueen kautta<sup>205</sup>.

Luovuttaa tai siirtää voidaan vain 1) rikoksen johdosta, 2) oikeudenkäyntiä varten taikka 3) lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi.

Luovuttaminen *rikoksen johdosta* kattaa luovuttamisen sekä esitutkintaa että rangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Siirtomahdollisuus kattaa vapausrangaistuksen lisäksi sellaiset vapausrangaistuksen sijasta tuomitut rangaistukset, joiden täytäntöönpano tavalla tai toisella edellyttää tuomitun läsnäoloa toisessa valtiossa<sup>206</sup>.

*Oikeudenkäynnin* osalta merkitystä ei ole kenenkään prosessuaalisella asemalla, kuten sillä, onko joku rikoksesta epäilty vai osallistuuko hän oikeuden-

<sup>201</sup> HE 309/1993 vp, s. 51, PeVL 27/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 7, PeVL 33/1997 vp

<sup>202</sup> HE 102/2003 vp, s. 9

<sup>203</sup> PeVL 45/2000 vp, s. 6

<sup>204</sup> PeVL 52/2006 vp, s. 6

<sup>205</sup> PeVL 5/2007 vp, s. 9, PeVL 18/2003 vp, s. 2–3

<sup>206</sup> HE 102/2003 vp, s. 9

käyntiin todistajan ominaisuudessa. Merkitystä ei ole myöskään prosessin lajilla. Näin ollen Suomen kansalainen voitaisiin lailla velvoittaa osallistumaan toisessa maassa muuhunkin kuin rikosasian oikeudenkäyntiin<sup>207</sup>.

Luovuttamisesta ja siirtämisestä toiseen maahan voidaan säätää myös *lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi*. Siten tavallisella lailla voidaan säätää esimerkiksi mahdollisuudesta sijoittaa lapsi lastensuojelutarkoituksessa toiseen valtioon laitos- tai perhehoitoon<sup>208</sup>.

Luovuttamis- ja siirtomahdollisuus on rajattu vain maihin, joissa asianomaisen ihmisoikeudet ja oikeusturva ovat taatut. Rajaus edellyttää jo lain säätämisvaiheessa riittävää varmuutta henkilön oikeusturvasta niissä maissa, joihin hänet kulloinkin säädettävän lain nojalla voidaan luovuttaa tai siirtää. Esimerkiksi asianomaisen maan rangaistusjärjestelmällä voi olla merkitystä tässä arvioinnissa. Lailla ei esimerkiksi voida säätää Suomen kansalaisen luovuttamisesta maahan, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus. Tämä edellyttää riittäviä takeita siitä, ettei kuolemanrangaistusta määrätä. Pelkkä täytäntöönpanosta luopuminen ei poista luovuttamiselle perustuslaista johtuvia esteitä<sup>209</sup>.

Lailla voidaan säätää Suomen kansalaisen luovuttamisesta esimerkiksi oikeudenkäyntiä varten paitsi toisen valtion viranomaisten myös kansainvälisen järjestön huostaan. Tämä mahdollisuus tarkoittaa lähinnä kansainvälisiä tuomioistuimia, kuten Kansainvälistä rikostuomioistuinta<sup>210</sup>.

### ***Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ja oleskella täällä***

Lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden sääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella täällä on siksi perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan säädettävä lailla. Lainsäädännön on kuitenkin vastattava Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja päätettäessä hänen oikeudestaan tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta johtuu paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltä myös vaatimus päätöksenteon perusteiden ja päätöksentekomenettelyn sääntelemisestä ihmisten oikeusturvan takaavalla tavalla<sup>211</sup>.

<sup>207</sup> HE 102/2003 vp, s. 9

<sup>208</sup> HE 102/2003 vp, s. 9

<sup>209</sup> HE 102/2003 vp, s. 9–10, PeVL 5/2007 vp, s. 8–9, PeVM 5/2005 vp, s. 3, HE 309/1993 vp, s. 52

<sup>210</sup> HE 102/2003 vp, s. 10

<sup>211</sup> HE 309/1993 vp, s. 52, PeVL 16/2010 vp, s. 2, PeVL 4/2004 vp, s. 2, PeVL 52/2002 vp, s. 2, PeVL 32/2002 vp, s. 2–3, PeVL 17/2001 vp, s. 2, PeVL 16/2000 vp, s. 2, PeVL 23/1998 vp, s. 2, PeVL 13/1998 vp

### ***Ulkomaalaisen palauttamisen kieltö***

Ulkomaalaista ei perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Palauttamiskieltö kattaa kaikki sellaiset tosiasialliset tilanteet, joissa Suomen viranomaiset olisivat siirtääkseen ulkomaalaisen toiseen valtioon. Kiellettyä on myös henkilön siirtäminen Suomesta tai kuljettaminen Suomen alueen kautta sellaiseen maahan, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen maahan ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi<sup>212</sup>.

Kuolemanrangaistuksen kieltö edellyttää riittäviä takeita siitä, ettei kuolemanrangaistusta määrätä. Pelkkä täytäntöönpanosta luopuminen ei poista luovuttamiselle perustuslaista johtuvia esteitä, vaan takeet on saatava siitä, ettei kuolemanrangaistusta tuomita<sup>213</sup>.

## **4.2.5 Yksityiselämän suoja (10 §)**

Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Perustuslain 10 § sisältää yksityiselämän suojaa koskevan yleislausekkeen (1 momentti) sekä säännökset kunnian ja kotirauhan suojasta (1 momentti) samoin kuin luottamuksellisen viestin salaisuudesta (2 momentti). Lisäksi se sisältää säännöksen henkilötietojen suojaamisesta lailla (1 momentti) sekä kotirauhaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan (kvalifioidun) rajoituslausekkeen (3 momentti).

<sup>212</sup> HE 309/1993 vp, s. 52, PeVL 33/2010 vp, s. 3, PeVL 5/2007 vp, s. 9, PeVL 18/2003 vp, s. 3–4, PeVL 7/2002 vp, s. 3, PeVL 61/2001 vp, PeVL 42/2001 vp, s. 4

<sup>213</sup> PeVL 33/2010 vp, s. 3, PeVL 5/2007 vp, s. 8–9

## ***Yksityiselämän käsite***

Perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä<sup>214</sup>. Siihen kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan<sup>215</sup> samoin kuin vapaus päättää sukupuolisesta käyttäytymisestään<sup>216</sup>. Oikeus henkilökohtaiseen identiteettiin liittyy yksityiselämän suojan piiriin<sup>217</sup>. Yksityiselämän käsite voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi<sup>218</sup>.

Yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisenä on pidetty esimerkiksi sääntelyä henkilöön tai henkilökoukkaan kohdistettavista erilaisista valvonta- ja tarkkailuvaltuuksista<sup>219</sup> samoin kuin poliisin peitetoiminnasta eli väärän henkilöllisyyden turvin tapahtuvasta tiedonhankinnasta ja soluttautumisesta<sup>220</sup>.

Yksityiselämän suojan kannalta on arvioitu myös sääntelyä esimerkiksi vangen, ulkomaalaislain (301/2004) nojalla säilöön otetun ja sijaishuollossa olevan lapsen oikeudesta pitää yhteyttä laitoksen tai muun sijoitusyksikön ulkopuolelle<sup>221</sup>.

Merkityksellisinä on pidetty myös sääntelyä viranomaisen oikeudesta saada tietoja henkilön sijainnista tai esimerkiksi matkaviestimen paikkatiedoista<sup>222</sup> samoin kuin henkilön velvollisuudesta antaa itseään koskevia tietoja<sup>223</sup> sekä henkilön oikeudesta tai velvollisuudesta ilmoittaa kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle iäkkästä henkilöstä, joka on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydes-

<sup>214</sup> HE 309/1993 vp, s. 52, PeVL 53/2005 vp, s. 2, PeVL 13/2005 vp, s. 3, PeVL 11/2005 vp, s. 5

<sup>215</sup> HE 309/1993 vp, s. 53, PeVL 48/2006 vp, s. 6, PeVL 20/2005 vp, s. 5

<sup>216</sup> PeVL 17/2006 vp, s. 3, PeVL 15/2001 vp, s. 2

<sup>217</sup> PeVL 25/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 3, PeVL 59/2002 vp, s. 3

<sup>218</sup> HE 309/1993 vp, s. 53

<sup>219</sup> PeVL 9/2009 vp, s. 4, PeVL 11/2005 vp, s. 4–5, PeVL 16/2004 vp, s. 6, PeVL 10/2004 vp, s. 3–4, PeVL 37/2002 vp, s. 2, PeVL 36/2002 vp, s. 5–6, PeVL 44/2001 vp, s. 2, PeVL 3/2001 vp, s. 2, PeVL 27/2000 vp, s. 2–3, PeVL 5/1999 vp, s. 4, PeVL 27/1998 vp, s. 2, PeVL 17/1998 vp, s. 4–5, PeVL 12/1998 vp, s. 4–5, PeVL 2/1996 vp

<sup>220</sup> PeVL 5/1999 vp, s. 4–6

<sup>221</sup> PeVL 21/2006 vp, s. 4, PeVL 5/2006 vp, s. 3–4, PeVL 20/2005 vp, s. 5, PeVL 54/2001 vp, s. 3–4, PeVL 34/2001 vp, s. 4–5

<sup>222</sup> PeVL 53/2005 vp, s. 2, PeVL 11/2005 vp, s. 5, PeVL 9/2004 vp, s. 5–6, PeVL 36/2002 vp, s. 5, PeVL 24/2001 vp, s. 5

<sup>223</sup> PeVM 3/2010 vp, s. 5, PeVL 31/2008 vp, s. 2–3, PeVL 16/2007 vp, s. 2–3, PeVL 40/2005 vp, s. 2, PeVL 12/2003 vp, s. 2, PeVL 64/2002 vp, s. 2, PeVL 12/2002 vp, s. 2–3

tään tai turvallisuudestaan<sup>224</sup>. Merkityksellistä on ollut myös sääntely pakollisesta terveystarkastuksesta<sup>225</sup> ja velvollisuudesta osallistua erilaisiin huumausaine- tai päihdetesteihin<sup>226</sup>. Tällainen henkilöä koskeviin tietoihin kohdistuva sääntely on yleensä merkityksellistä myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilötietojen suojan kannalta.

Säännöksiä toimivallasta tehdä tarkastuksia rangaistuslaitoksen sellissä ja säilöönottoyksikön majoitushuoneina käytetyissä tiloissa samoin kuin laitoshuollossa olevan lapsen ja vastaanottokeskuksen asukkaan majoitus-tiloissa arvioidaan yksityiselämän suojan – ei kotirauhan – kannalta<sup>227</sup>.

Perhe-elämä kuuluu niin ikään perustuslaissa turvatus yksityiselämän piiriin<sup>228</sup>. Lapsen huostaanotto esimerkiksi merkitsee voimakasta puuttumista yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan<sup>229</sup>. Perhe-elämän suojan kannalta on arvioitu myös sääntelyehdotusta adoptiolapsen oikeudesta pitää yhteyttä aikaisempaan vanhempaansa adoption jälkeen<sup>230</sup>.

Valtiolta on yksityiselämän suojaamiseksi perinteisesti edellytetty sen ohella, että se itse pidättäytyy loukkaamasta ihmisten yksityiselämää, myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten taholta uhkaavilta loukkauksilta. Yksityiselämää on perinteisesti suojattu rikoslainsäädännön keinoin<sup>231</sup>. Myös sääntelyllä henkilöä koskevien tietojen salassapidosta suojataan yksityiselämää<sup>232</sup>.

### *Henkilötietojen suoja*

Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Valiokunta on vakiintu-

<sup>224</sup> PeVL 36/2012 vp, s. 4

<sup>225</sup> PeVL 64/2002 vp, s. 3

<sup>226</sup> PeVL 31/2008 vp, s. 3, PeVL 9/2007 vp, s. 8–9, PeVL 12/2006 vp, s. 2, PeVL 28/2004 vp, s. 3–4, PeVL 10/2004 vp, s. 2–3, PeVL 36/2002 vp, s. 3–4

<sup>227</sup> PeVL 59/2010 vp, s. 3, PeVL 5/2006 vp, s. 5, PeVL 54/2001 vp, s. 4, PeVL 12/1998 vp, s. 5

<sup>228</sup> HE 309/1993 vp, s. 52–53, PeVL 16/2010 vp, s. 5–6, PeVL 58/2006 vp, s. 3, PeVL 42/2006 vp, s. 6, PeVL 5/2006 vp, s. 3, PeVL 8/2004 vp, PeVL 4/2004 vp, s. 3–5, PeVL 25/2002 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 2, PeVL 23/1998 vp, s. 3

<sup>229</sup> PeVL 58/2006 vp, s. 3

<sup>230</sup> PeVL 15/2011 vp, s. 4

<sup>231</sup> HE 309/1993 vp, s. 53

<sup>232</sup> PeVL 39/2009 vp, s. 3, PeVL 40/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 4, PeVL 38/1996 vp

neesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia, mukaan luettuna tietojen luovutettavuus, sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeus-  
turvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuden luovuttaa henkilö-  
tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Lailla on säädettävä lisäksi mahdollisuudesta yhdistää rekisteritietoja (joukkotietoina). Tällöin lakiin on  
valiokunnan mukaan<sup>233</sup> aiheellista ottaa säännökset myös yhdistettyjen tietojen säilytysajasta sekä kiellosta luovuttaa yhdistettyjä tietoja edelleen.

Tuoretta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä henkilötietojen suojasta on verraten runsaasti<sup>234</sup>. Perustuslakivaliokunta on lausunut henkilötietojen säilytysaikaa koskevasta sääntelystä erityiskysymyksenä<sup>235</sup> ja katsonut muun muassa, että henkilötietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita<sup>236</sup>.

Henkilötietolaki (523/1999) on henkilötietojen käsittelyä sääntelevä yleislaki. Vastaavasti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) on henkilötietojenkin julkisuutta, salassapitoa ja luovuttamista sääntelevä yleislaki viranomaistoiminnassa. Nämä lait sinänsä täyttävät henkilötietolainsäädännölle perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut vaatimukset<sup>237</sup>.

### ***Oikeus saada ja luovuttaa henkilötietoja***

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tietoja hallussaan pitävään viranomaiseen

<sup>233</sup> PeVL 17/2007 vp, s. 3, PeVL 30/2005 vp, s. 4

<sup>234</sup> PeVL 21/2012 vp, s. 2–5, PeVL 19/2012 vp, s. 3–5, PeVL 18/2012 vp, s. 2–4, PeVL 65/2010 vp, s. 3–4, PeVL 54/2010 vp, s. 2–4, PeVL 47/2010 vp, s. 2–4, PeVL 42/2010 vp, s. 2–3, PeVL 38/2010 vp, s. 2–3, PeVL 25/2010 vp, s. 2, PeVL 39/2009 vp, s. 2, PeVL 19/2009 vp, s. 3, PeVL 17/2009 vp, s. 3, PeVL 16/2009 vp, s. 3–4, PeVL 14/2009 vp, s. 2–5, PeVL 3/2009 vp, s. 2–3, PeVL 35/2008 vp, s. 2–3, PeVL 32/2008 vp, s. 2–3, PeVL 15/2008 vp, s. 3–4, PeVL 11/2008 vp, s. 2–4, PeVL 2/2008 vp, s. 2–3, PeVL 27/2006 vp, s. 2–3, PeVL 3/2006 vp, s. 2–4, PeVL 30/2005 vp, s. 3–5, PeVL 25/2005 vp, s. 5–6, PeVL 19/2005 vp, s. 9–10

<sup>235</sup> PeVL 51/2006 vp, s. 9, PeVL 20/2006 vp, s. 3, PeVL 11/2005 vp, s. 97

<sup>236</sup> PeVL 54/2010, s. 2–3, PeVL 3/2009 vp, s. 3, PeVL 51/2002 vp, s. 3

<sup>237</sup> PeVL 54/2010 vp, s. 2

kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa velvollisuus tietojen luovuttamiseen eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi<sup>238</sup>.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta<sup>239</sup>. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin<sup>240</sup>.

### *Henkilötietojen luovuttaminen Suomen ulkopuolelle*

Lailla voidaan säätää henkilötietojen luovuttamisesta myös esimerkiksi ulkomaiden viranomaisille tai kansainvälisille toimielimille. Säädetäessä henkilötietojen luovuttamisesta Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolisten maiden toimijoille on perustuslakivaliokunta käytännössään vakiintuneesti viitannut tietosuojadirektiivin<sup>241</sup> 25 artiklaan, jonka mukaan henkilötietojen siirtämisen edellytyksenä on, että kolman-

<sup>238</sup> PeVL 62/2010 vp, s. 3–4, PeVL 42/2010 vp, s. 3

<sup>239</sup> Ks. esim. PeVL 19/2012 vp, s. 3–5, PeVL 15/2012 vp, s. 3–4, PeVL 60/2010 vp, s. 5, PeVL 59/2010 vp, s. 4, PeVL 42/2010 vp, s. 3, PeVL 41/2010 vp, s. 3, PeVL 25/2010 vp, s. 2, PeVL 18/2010 vp, s. 5, PeVL 39/2009 vp, s. 3, PeVL 38/2009 vp, s. 2, PeVL 31/2008 vp, s. 2–3, PeVL 19/2008 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4, PeVL 23/2006 vp, s. 3, PeVL 47/2005 vp, s. 5, PeVL 42/2005 vp, s. 3, PeVL 37/2005 vp, s. 6, PeVL 30/2005 vp, s. 4, PeVL 15/2002 vp, s. 2, PeVL 14/2002 vp, s. 2.

<sup>240</sup> PeVL 59/2010 vp, s. 4

<sup>241</sup> yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY

nessa maassa taataan direktiivin kannalta riittävä tietosuojan taso. Vähimmäisvaatimustaso johtuu myös perustuslain 10 §:n 1 momentista. Yksityiskohtaiset kansalliset säännökset asiasta ovat henkilötietolain 5 luvussa. Laikiin on tällaisissa tapauksissa perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan syytä ottaa viittaukset tietosuojadirektiivin ja henkilötietolain säännöksiin tietojen luovuttamisesta<sup>242</sup>.

Valmisteltaessa henkilötietojen käsittelyä koskevia valtiosopimuksia on perustuslakivaliokunnan mukaan<sup>243</sup> varmistuttava muun muassa tietojen vaihdon välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä tietojen vaihdon edellytysten ja tietosisältöjen määrittelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Näiden lisäksi valiokunta on korostanut tietosuojan riittävää tasoa tietoja edelleen siirrettäessä<sup>244</sup> sekä käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta<sup>245</sup>. Tärkeää on huolehtia myös siitä, että rekisteröidyllä on riittävät oikeusturvatakeet tietoja vastaanottavassa maassa.

Valtiosopimuksen määräyksillä ei saa estää Suomen viranomaisia asettamasta tietojen käytölle mahdollisesti tarvittavia lisäehtoja muun muassa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen henkilötietojen suojaamiseksi tai sen varmistamiseksi, ettei tietojen käyttäminen johda esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tuomitsemiseen tai täytäntöönpanoon taikka kidutukseen tai muuhun ihmisarvoa loukkaavaan kohteluun<sup>246</sup>.

## ***Kotirauha***

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista.

## ***Kotirauhan piiri: pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat***

Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat<sup>247</sup>. Kotirauhan suojaama piiri määritellään näin ollen eri tavoin perustuslaissa kuin esimerkiksi rikoslaissa.

<sup>242</sup> PeVL 2/2008 vp, s. 3, PeVL 43/2006 vp, s. 4, PeVL 51/2002 vp, s. 3, PeVL 14/2002 vp, s. 5

<sup>243</sup> PeVL 25/2009 vp, s. 2

<sup>244</sup> Ks. esim. PeVL 27/2006 vp, s. 3.

<sup>245</sup> Ks. PeVL 14/2009 vp.

<sup>246</sup> PeVL 5/2007 vp, s. 10, PeVL 51/2002 vp, s. 3

<sup>247</sup> PeVL 43/2010 vp, s. 2, PeVL 40/2010 vp, s. 4, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 6/2010 vp, s. 4, PeVL 8/2006 vp, s. 2, PeVL 39/2005 vp, s. 2, PeVL 16/2004 vp, s. 5, PeVL 69/2002 vp, s. 2, PeVL 48/2001 vp, s. 2, PeVL 46/2001 vp, s. 3–4



Perustuslakivaliokunta on pitänyt itsestään selvänä, että myös vapaa-ajan asunnot nauttivat kotirauhan suojaa, vaikka niissä ei ympärivuotisesti asuttaisikaan<sup>248</sup>. Hotellihuone saa niin ikään kotirauhan suojaa, jos sitä käytetään vakituiseen asumiseen<sup>249</sup>.

Kulkuneuvoissa, kuten asuntoautoissa ja -vaunuissa ja aluksissa, olevien asuintilojen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu jäävän kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle<sup>250</sup>. Puheena olevan kaltaisia kulkuneuvoja käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen, minkä vuoksi valiokunta on todennut tällaisen kaksinaiskäytön voivan olla valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkityksellinen seikka. Niinpä valiokunta on muun muassa matka-autojen ja asuntovaunujen erikoiseen asemaan viitaten katsonut, että niitä tulee rajavalvonnan ja rajatarkastusten tarkoitusten saavuttamiseksi voida esimerkiksi rajanylityspaikoilla kohdella samoin kuin muita kulkuneuvoja<sup>251</sup>. Näiden lähtökohtien on katsottu soveltuvan myös aluksessa oleviin asuintiloihin ulottuviin erinäisiin toimenpiteisiin<sup>252</sup>.

Kotirauhan suojan varsinaisen ytimen ei ole katsottu vaarantuvan säädettäessä tarkastustoimivallan ulottumisesta sellaisiin – myös asumiseen käytettäviin tiloihin – joissa harjoitetaan ammattitoimintaa<sup>253</sup>.

Valiokunta ei ole pitänyt rangaistustiloksen selliä<sup>254</sup>, säilöönottoyksikön majoitushuoneina käytettäviä tiloja<sup>255</sup>, laitoshuollossa olevan lapsen käytössä olevia tiloja<sup>256</sup> eikä vastaanottokeskuksen asukkaan käytössä olevia tiloja<sup>257</sup> perustuslain 10 §:ssä turvatus kotirauhan piiriin kuuluvina. Tällaisiin tiloihin kohdistuvat tarkastus- ja toimenpidevaltuudet ovat sen sijaan merkityksellisiä pykälässä turvatus yksityiselämän suojan kannalta<sup>258</sup>.

### ***Kotirauhan piiriin ulottuva ”toimenpide”***

Perusoikeusuudistuksen toteuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä<sup>259</sup> perustuslain 10 §:n 3 momentin ensimmäistä virkettä vastaava kvalifioitu

<sup>248</sup> PeVL 65/2010 vp, s. 3

<sup>249</sup> PeVL 37/2002 vp, s. 2, PeVL 12/1998 vp, s. 5, PeVL 2/1996 vp

<sup>250</sup> PeVL 8/2011 vp, s. 2, PeVL 43/2010 vp, s. 2, PeVL 40/2010 vp, s. 4, PeVL 21/2010 vp, s. 5, PeVL 16/2004 vp, s. 5, PeVL 44/2002 vp, s. 3, PeVL 37/2002 vp, s. 2, PeVL 17/1998 vp, s. 4, PeVL 6/1998 vp, PeVL 2/1996 vp, s. 2, PeVL 8/1994 vp, s. 3–4

<sup>251</sup> PeVL 43/2010 vp, s. 2, PeVL 17/1998 vp, s. 5

<sup>252</sup> PeVL 43/2010 vp, s. 2, PeVL 16/2004 vp, s. 5, PeVL 6/2001 vp, s. 4

<sup>253</sup> PeVL 21/2010 vp, s. 4

<sup>254</sup> PeVL 5/2006 vp, s. 5, PeVL 12/1998 vp, s. 5

<sup>255</sup> PeVL 54/2001 vp, s. 4

<sup>256</sup> PeVL 5/2006 vp, s. 5

<sup>257</sup> PeVL 59/2010 vp, s. 3

<sup>258</sup> PeVL 59/2010 vp, s. 3, PeVL 5/2006 vp, s. 5

<sup>259</sup> HE 309/1993 vp

lakivaraus oli muotoiltu koskemaan kotirauhan piiriin ulottuvia ”tarkastuksia”. Perustuslakivaliokunta katsoi lainsäädäntökäytännön kuitenkin jo tuolloin osoittaneen, että kotirauhan suojan suhteen oli ollut tehtävä rajanveto- ja tarkastusten lisäksi muunkinlaisten toimien osalta. Sen vuoksi valiokunta muutti säännöksen ilmaisun koskemaan kotirauhan piiriin ulottuvia ”toimenpiteitä”. Tällaisen väljennyksen vastapainona valiokunta tähdensi toimenpiteiden välttämättömyyttä kvalifioidussa lakivarauksessa mainittujen kriteerien kannalta sen edellytyksenä, että niistä voidaan säätää tavallisella lailla<sup>260</sup>.

Kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettussa mielessä pidetään siten erilaisten tarkastusten ja kotietsinnän<sup>261</sup> lisäksi muitakin kotirauhan suojaamalla alueella tehtäviä tai sinne ulottuvia toimenpiteitä, kuten asunnossa olevan henkilön tarkkailua ja valvontaa esimerkiksi teknisen kuuntelun ja katselun keinoin<sup>262</sup>, tarkkailulaitteen asentamista asuntoon ja sen poistamista asunnosta<sup>263</sup>, ulosmittaustoimenpiteitä<sup>264</sup>, käyntiä asunnossa valvontarangaistuksen valvomiseksi<sup>265</sup> sekä palotarkastus<sup>266</sup> ja onnettomuustutkintatoimenpiteitä<sup>267</sup>.

### ***Toimenpiteet perusoikeuksien turvaamiseksi***

Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää sellaisista kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, jota ovat välttämättömiä joko *perusoikeuksien turvaamiseksi* tai *rikosten selvittämiseksi*.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on ollut esillä monenlaisia sääntelyehdotuksia kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä eri perusoikeuksien turvaamiseksi<sup>268</sup>.

<sup>260</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 8

<sup>261</sup> PeVL 66/2010 vp, s. 6

<sup>262</sup> PeVL 66/2010 vp, s. 8 ja 10–11, PeVL 11/2005 vp, s. 5, PeVL 5/1999 vp, s. 4, PeVL 17/1998 vp, s. 4–5, PeVL 2/1996 vp

<sup>263</sup> PeVL 36/2002 vp, s. 6

<sup>264</sup> PeVL 12/2002 vp, s. 3–4

<sup>265</sup> PeVL 30/2010 vp, s. 6

<sup>266</sup> PeVL 31/1998 vp, s. 2

<sup>267</sup> PeVL 62/2010 vp, s. 5

<sup>268</sup> PeVL 62/2010 vp, s. 5 (henkilökohtainen turvallisuus), PeVL 61/2010 vp, s. 4, PeVL 43/2010 vp, s. 2–3 (tarkastus aluksella sen selvittämiseksi, onko asuintiloissa aineita tai esineitä, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa alukselle, siellä oleville henkilöille ja omaisuudelle sekä vakavaa haittaa aluksen yleiselle järjestykselle), PeVL 21/2010 vp, s. 4 (lasten hyvinvoinnin turvaaminen), PeVL 18/2010 vp, s. 7–8 (ampuma-aseiden käyttöön liittyvät riskit), PeVL 42/2005 vp, PeVL 39/2005 vp, s. 2 (sen varmistaminen, että perusoikeuksien toteutumisen edistämiseksi myönnetty avustukset tosiasiassa käytetään sanottuun tarkoitukseen), PeVL 11/2005 vp, s. 5 (henki ja terveys), PeVL 16/2004 vp, s. 5 (omaisuudensuoja, oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), PeVL 12/1999 vp, PeVL 11/1999 vp, (oikeudenmukainen oikeudenkäynti), PeVL 31/1998 vp, s. 2 (onnettomuustutkinta). ”Eläinten hyvinvoinnin vaarantamisen estämisessä” ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä ollut kyse perusoikeuksien turvaamisesta perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettussa merkityksessä (PeVL 34/2009 vp, s. 3).

Sääntelyn täsmällisyyden kannalta on olennaista, että laista ilmenee, missä (perusoikeuksien turvaamiseen palautuvassa konkreettisessa) tarkoituksessa kotirauhan piiriin ulottuva toimenpide on sallittu, ja että laista näin käy ilmi, mitä perusoikeuksien turvaamisella asianomaisessa sääntely-yhteydessä tarkoitetaan<sup>269</sup>.

### ***Toimenpiteet rikosten selvittämiseksi***

Perustuslakivaliokunta on katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä *rikosten selvittämiseksi*, jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan<sup>270</sup>.

Epäilyn tulee kohdistua rikoksena rangaistavaan tekoon eli siihen, onko esimerkiksi jotakin toimintaa koskevia säännöksiä syytä epäillä rikotun tai rikottavan laissa rangaistavaksi säädetyllä tavalla<sup>271</sup>. Valiokunta on pitänyt kiistattomana, että *rikoksella* puheena olevassa perustuslainkohdassa tarkoitetaan vain Suomen lainsäädännön mukaan rikoksena pidettävää tekoa<sup>272</sup>.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakkolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi<sup>273</sup>. Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus<sup>274</sup>. Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen<sup>275</sup>.

<sup>269</sup> PeVL 37/2005 vp, s. 4

<sup>270</sup> PeVL 37/2010 vp, s. 5, PeVL 32/2010 vp, s. 11, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 6/2010 vp, s. 5, PeVL 8/2006 vp, s. 2, PeVL 69/2002 vp, s. 2, PeVL 44/2002 vp, s. 3, PeVL 40/2002 vp, s. 2, PeVL 12/2002 vp, s. 3, PeVL 48/2001 vp, s. 2, PeVL 46/2001 vp, s. 3, PeVL 26/2001 vp, s. 4, PeVL 20/2001 vp, s. 3, PeVL 12/2001 vp, s. 3, PeVL 3/2001 vp, s. 2, PeVL 19/2000 vp, s. 4, PeVL 25/1998 vp, s. 4, PeVL 6/1998 vp, PeVL 35/1997 vp, PeVL 23/1997 vp, PeVL 47/1996 vp, PeVL 18/1996 vp, PeVL 3/1996 vp, PeVL 2/1996 vp

<sup>271</sup> PeVL 69/2002 vp, s. 3

<sup>272</sup> PeVL 44/2002 vp, s. 3, PeVL 39/2000 vp, s. 3

<sup>273</sup> PeVL 40/2010 vp, s. 3, PeVL 37/2010 vp, s. 5, PeVL 32/2010 vp, s. 11, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 6/2010 vp, s. 5, PeVL 8/2006 vp, s. 2, PeVL 39/2005 vp, s. 2, PeVL 40/2002 vp, s. 2, PeVL 6/1998 vp

<sup>274</sup> PeVL 40/2010 vp, s. 3, PeVL 37/2010 vp, s. 5, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 8/2006 vp, s. 2, PeVL 39/2005 vp, s. 2, PeVL 69/2002 vp, s. 2–3

<sup>275</sup> PeVL 40/2010 vp, s. 3–4, PeVL 37/2010 vp, s. 5, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 8/2006 vp, s. 2, PeVL 39/2005 vp, s. 2, PeVL 7/2004 vp, s. 2

## ***Ei toimenpiteitä pelkän suostumuksen perusteella***

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on arvosteltu säännöshdotuksia, jotka perustuvat oletuksiin, että viranomaisella olisi toimivalta tehdä tarkastuksia kotirauhan piirissä pelkästään asianomaisen suostumuksen perusteella ja että tällöin viranomaisen toimivallasta ei olisi enemmälti tarpeen säätää lainkaan. Tällainen säännöshdotus on voinut olla esimerkiksi muotoa: ”Tarkastus voidaan tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa ilman asianomaisen suostumusta vain, jos on perusteltua syytä epäillä lakia rikotun laissa rangaistavaksi säädetyllä tavalla.”

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei tuollainen sääntely ole sopusoinnussa perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteen sisältyvän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Valiokunta on pitänyt tällaista henkilön suostumukseen perustuvaa kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta koskevaa sääntelyä myös perustuslain 10 §:n säännösten vastaisena, jos lakiehdotus ei ole sisältänyt perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta edellytettyjä tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimukset täyttäviä säännöksiä siitä, millaisissa tilanteissa tai millä edellytyksillä viranomainen voi tällaisen tarkastuksen tehdä. Merkityksellistä on ollut myös suostumuksen antamista ja peruuttamista koskevien säännösten puuttuminen sekä sääntelyyn liittyvä epäselvyys suostumuksen antamisen aitoudesta ja vapaaseen tahtoon perustuvuudesta<sup>276</sup>.

## ***Välttämättömyysvaatimus***

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä<sup>277</sup> perustuslakivaliokunta tähdensi kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden välttämättömyyttä sen edellytyksenä, että niistä voidaan säätää tavallisella lailla. Ehdotus kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä koskevaksi sääntelyksi on siten ehdotusta valmisteltaessa arvioitava (yleisesti) välttämättömäksi<sup>278</sup>. Toimenpidevaltuuksia pidetään välttämättöminä, jos toimenpiteillä tavoiteltavia tietoja tai asiantiloja ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin<sup>279</sup>.

Välttämättömyysvaatimus tulee ottaa asianmukaisesti huomioon myös konkreettisissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus

<sup>276</sup> PeVL 40/2006 vp, s. 2, PeVL 37/2005 vp, s. 3, PeVL 19/2000 vp, s. 3; suostumukseen perustuva sääntely on muiden edellytysten täytyessä katsottu mahdolliseksi lausunnossa PeVL 30/2010 vp, s. 6–7.

<sup>277</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 8

<sup>278</sup> PeVL 11/2000 vp, s. 5, PeVL 35/1997 vp, PeVL 8/1995 vp

<sup>279</sup> PeVL 6/1998 vp

asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi<sup>280</sup> tai välttämätöntä rangaistavaksi säädetyn menettelyn selvittämiseksi<sup>281</sup>.

### ***Kotirauhan piirin rajaaminen toimenpidevaltuuksien ulkopuolelle***

Tarkastusvaltuuksia tai muita toimenpidevaltuuksia koskevia yleisiä säännöksiä valmisteltaessa kotirauhan piiriin kuuluvat tilat on syytä rajata valtuuksien ulkopuolelle nimenomaisella lakiin otettavalla maininnalla, jos toimenpiteitä ei ole tarkoitus ulottaa kotirauhan piirissä tehtäviksi tai edellytykset sinne ulottuvista toimenpiteistä säättämiseksi eivät täyty. Näin on meneteltävä etenkin, jos toimenpiteiden kohteina olevissa rakennuksissa tai muissa tiloissa saattaa olla myös asumiseen käytettyjä tiloja<sup>282</sup>.

### ***Liiketilojen tarkastukset***

Perustuslaissa turvattu kotirauhan suoja ei ulotu liikehuoneistoihin tai vastaaviin yritysten tiloihin. Tällaisiin tiloihin kohdistuvia tarkastusvaltuuksia koskevan lainsäädännön on kuitenkin oltava riittävän täsmällistä ja tarjottava riittävät takeet väärinkäytöksiä vastaan. Lainsäädännön on sisällettävä tämän toteutumiseksi riittävät takeet oikeudenmukaisesta menettelystä ja muusta oikeusturvasta. Tarkastuksilla ei saa puuttua mielivaltaisesti tai suhteettomasti oikeushenkilöiden yksityisen toiminnan piiriin<sup>283</sup>.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä hallintolain (434/2003) 39 §:n yhdessä hallintolain 6 §:n sisältämien hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa on katsottu täyttävän liiketilojen tarkastusta koskevat perustuslain 10 §:stä johtuvat vaatimukset. Valiokunta on valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä pitänyt selkeyden vuoksi tarpeellisena viittausta tarkastusta koskeviin hallintolain 39 §:n yleissäännöksiin.

### ***Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja***

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin

<sup>280</sup> PeVL 43/2010 vp, s. 3, PeVL 40/2006 vp, s. 3, PeVL 39/2005 vp, s. 3, PeVL 16/2004 vp, s. 6, PeVL 69/2002 vp, s. 2, PeVL 44/2002 vp, s. 3–4, PeVL 40/2002 vp, s. 2, PeVL 48/2001 vp, s. 2–3, PeVL 46/2001 vp, s. 3

<sup>281</sup> PeVL 6/2010 vp, s. 5

<sup>282</sup> PeVL 5/2010 vp, s. 3, PeVL 15/2008 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 4, PeVL 30/2005 vp, s. 6, PeVL 37/2004 vp, s. 3, PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 63/2002 vp, s. 3, PeVL 19/2002 vp, s. 4, PeVL 2/2002 vp, s. 4

<sup>283</sup> PeVL 5/2010 vp, s. 2–3

saman pykälän 3 momentin perusteella säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Nämä mahdollisuudet rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta on tarkoitettu tyhjentäväksi luetteloksi<sup>284</sup>.

Perustuslain 10 §:n 2 momentin säännös luottamuksellisen viestin salaisuudesta on muotoiltu väline- ja tekniikkaneutraaliksi. Kirje- ja puhelinsalaisuus on mainittu erikseen, mutta säännöksellä turvataan yleisesti kaikenlaisen luottamuksellisen viestinnän salaisuutta<sup>285</sup>.

Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisäätelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisältö ulkopuolisilta. Perustuslailla turvataan jokaiselle oikeus luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tietoa hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Tämä merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden ja muiden suljetujen viestien avaamista ja hävittämistä sekä puhelujen kuuntelemista ja nauhoittamista vastaan. Sääntelyllä ei suojata ainoastaan viestin lähettäjää, vaan kysymyksessä on viestinnän molempien osapuolten perusoikeus<sup>286</sup>.

Säännöksellä ei suojata tavallisen kuuloetäisyydellä käytävän, aistihavainnoin kuultavissa olevan keskustelun sisältöä, mutta luottamukselliseksi tarkoitettujen keskustelujen kuunteleminen teknisin apuvälinein merkitsee rajoitusta luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan<sup>287</sup>.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan ulkopuolelle perustuslakivaliokunnan käytännössä on viestinnän pääasiallisen luonteen vuoksi rajattu liikenteen ohjauksessa syntyvä puhe- ja viestiliikenne<sup>288</sup>. Postinkulun varmistamiseksi eli viestin lähettäjän ja vastaanottajan viestinnällisten oikeuksien toteutumiseksi on lailla voitu säätää suljetun kirjeen avaamisesta<sup>289</sup>.

<sup>284</sup> HE 309/1993 vp, s. 54, PeVL 10/2004 vp, s. 4, PeVL 13/2003 vp, s. 4, PeVL 30/2001 vp, s. 2, PeVM 25/1994 vp, s. 5

<sup>285</sup> HE 309/1993 vp, s. 53

<sup>286</sup> HE 309/1993 vp, s. 53–54, PeVL 19/2008 vp, s. 3, PeVL 59/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2004 vp, s. 6, PeVL 10/2004 vp, s. 4–5, PeVL 9/2004 vp, s. 3–4, PeVL 13/2003 vp, s. 4–5, PeVL 54/2001 vp, s. 4, PeVL 30/2001 vp, s. 2, PeVL 28/2000 vp, s. 3

<sup>287</sup> HE 309/1993 vp, s. 53, PeVL 11/2005 vp, s. 4, PeVL 36/2002 vp, s. 6, PeVL 5/1999 vp, s. 4, PeVL 2/1996 vp

<sup>288</sup> PeVL 62/2010 vp, s. 5

<sup>289</sup> PeVL 56/2010 vp, s. 3–4, PeVL 30/2001 vp, s. 2–3

Perustuslakisääntelyllä ei ole pyritty järjestämään viestinnän osapuolten keskinäisiä suhteita tai heidän käyttäytymistään. Kysymys luottamuksellisen viestinnän osapuolen oikeudesta julkistaa luottamukselliseksi tarkoitettu viesti on jäänyt ratkaistavaksi muilla perusteilla<sup>290</sup>.

### ***Viestin suoja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa***

Perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettujen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset<sup>291</sup>. Myös yleisvaarallisten rikosten törkeät tekemuodot<sup>292</sup> samoin kuin törkeä laittoman maahanmuuton järjestäminen, törkeä sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittäminen, ihmiskauppa ja törkeä paritus on katsottu perustuslain puheena olevassa säännöksessä tarkoitetuiksi rikoksiksi<sup>293</sup>.

Rikoksen tutkintana voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna mielessä pitää muun muassa sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle<sup>294</sup>.

### ***Viestin suoja oikeudenkäynnissä***

Lailla voidaan säätää velvollisuudesta esittää yksityinen asiakirja tai tallenne oikeudenkäynnissä<sup>295</sup>. Lailla on voitu säätää myös konkurssipesän hoitajan oikeudesta avata pesän selvittämiseen liittyvät viestit, vaikka pesänhoitajan toiminta ei varsinaisesti olekaan oikeudenkäyntiä<sup>296</sup>.

### ***Viestin suoja turvallisuustarkastuksessa***

Välttämättömiä rajoituksia voidaan säätää myös viestin salaisuuteen turvallisuustarkastuksessa. Joissakin tapauksissa erittäin tärkeä turvallisuusintressi voi edellyttää esimerkiksi oikeutta tarkastaa postilähetyksiä<sup>297</sup>. Lailla

<sup>290</sup> HE 309/1993 vp, s. 54

<sup>291</sup> HE 309/1993 vp, s. 54, PeVL 2/1996 vp

<sup>292</sup> PeVL 36/2002 vp, s. 6

<sup>293</sup> PeVL 9/2009 vp, s. 3, PeVL 13/2004 vp, s. 2–3

<sup>294</sup> PeVL 19/2008 vp, s. 3–4, PeVL 11/2005 vp, s. 3, PeVL 9/2004 vp, s. 3, PeVL 37/2002 vp, s. 3, PeVL 26/2001 vp, s. 3, PeVL 2/1996 vp

<sup>295</sup> HE 309/1993 vp, s. 55

<sup>296</sup> PeVL 13/2003 vp, s. 4–5

<sup>297</sup> HE 309/1993 vp, s. 54

on siten voitu säätää esimerkiksi oikeudesta avata suljettu kirje tilanteessa, jossa on syytä epäillä, että lähetys saattaa aiheuttaa vaaraa terveydelle tai omaisuudelle<sup>298</sup>.

### ***Viestin suoja vapaudenmenetyksen aikana***

Ilmaisulla *vapaudenmenetyksen aikana* tarkoitetaan perustuslain 10 §:n 3 momentin säännöksessä esimerkiksi vankeusrangaistuksen, tutkintavankeuden ja pidätyksen aikaa sekä sitä aikaa, kun joku on tahdostaan riippumatta hoidettavana mielisairaалassa tai muussa vastaavassa laitoksessa taikka huostaan otettuna lastensuojelulainsäädännön perusteella. Viestin salaisuutta voidaan laitosoissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se kussakin yksittäistapauksessa on perusteltua<sup>299</sup>.

### ***Luottamuksellisen viestin tunnistamistiedot***

Viestin sisällön lisäksi perustuslain säännöksillä suojataan myös viestin lähettäjän ja vastaanottajan tunnistamistietoja sekä muita tietoja, joilla voi olla merkitystä viestin luottamuksellisuuden säilymiselle. Viestin tunnistamistietojen on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle<sup>300</sup>.

Tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on kuitenkin täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset<sup>301</sup>. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tältä pohjalta pidetty mahdollisena, että tunnistamistietojen saaminen rikosten tutkinnassa jätetään sitomatta tiettyihin rikostyypppeihin, jos sääntely muuten täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset<sup>302</sup>. Sääntely tulee tällöin kuitenkin rajata yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavien rikosten tyyppiin tai niihin törkeysasteeltaan verrattaviin rikoksiin<sup>303</sup>.

<sup>298</sup> PeVL 56/2010 vp, s. 4, PeVL 30/2001 vp, s. 3

<sup>299</sup> HE 309/1993 vp, s. 54, PeVL 30/2009 vp, s. 3, PeVL 59/2006 vp, s. 2–6, PeVL 21/2006 vp, s. 4, PeVL 5/2006 vp, s. 3–4, PeVL 54/2001 vp, s. 4, PeVL 34/2001 vp, s. 5, PeVL 12/1998 vp, s. 6

<sup>300</sup> PeVL 6/2012 vp, s. 3–4, PeVL 67/2010 vp, s. 4, PeVL 66/2010 vp, s. 7, PeVL 62/2010 vp, s. 4, PeVL 29/2008 vp, s. 2, PeVL 3/2008 vp, s. 2, PeVL 59/2006 vp, s. 2, PeVL 23/2006 vp, s. 2–3, PeVL 11/2005 vp, s. 4, PeVL 10/2004 vp, s. 4, PeVL 9/2004 vp, s. 4, PeVL 37/2002 vp, s. 3, PeVL 26/2001 vp, s. 3, PeVL 5/1999 vp, s. 7, PeVL 26/1998 vp, s. 2–3, PeVL 7/1997 vp, PeVL 47/1996 vp

<sup>301</sup> PeVL 62/2010 vp, s. 4–5, PeVL 23/2006 vp, s. 3, PeVL 7/1997 vp

<sup>302</sup> PeVL 29/2008 vp, s. 2, PeVL 11/2005 vp, s. 4, PeVL 9/2004 vp, s. 4, PeVL 37/2002 vp, s. 3, PeVL 26/2001 vp, s. 3, PeVL 7/1997 vp

<sup>303</sup> PeVL 67/2010 vp, s. 4, PeVL 66/2010 vp, s. 7



## 4.2.6 Uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §)

Jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus.  
Uskonnon ja omantunnon vapautteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Perustuslain 11 §:ssä turvataan uskonnon ja omantunnon vapaus (1 momentti) ja täsmennetään sen ulottuvuuksia (2 momentti).

Pykälä ei sisällä erityistä (kvalifioitua) rajoituslauseketta. Uskonnon ja omantunnon vapauden mahdollisiin rajoituksiin sovelletaan siten perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.

Uskonnonvapautteen liittyy kiinteästi perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kielto<sup>304</sup>. Tästä kiellosta muun ohella seuraa julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia ja maailmankatsomuksellisia suuntauksia<sup>305</sup>.

Uskonnon ja omantunnon vapauden turva on laaja-alainen. Säännöksessä tarkoitettu omantunnon vapaus kattaa sekä uskonnolliset että muut maailman- ja elämäkatsomukset<sup>306</sup>.

Uskonnon ja omantunnon vapauden tärkeimpinä ilmenemismuotoina perustuslain 6 §:n 2 momentissa mainitaan oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus, uskonnollinen yhdistymisvapaus sekä niin sanottu negatiivinen uskonnonvapaus eli oikeus olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan<sup>307</sup>.

Negatiiviseen uskonnonvapautteen sisältyy myös, että ketään ei voida velvoittaa osallistumaan omantuntonsa vastaisesti jumalanpalvelukseen tai

<sup>304</sup> HE 309/1993 vp, s. 55, PeVL 7/2005 vp, s. 4, PeVL 28/2004 vp, s. 2

<sup>305</sup> HE 309/1993 vp, s. 55; ks. PeVM 6/2003 vp rukouspäiväjulistuksen antamisesta tasavallan presidentin päätöksellä; myös PeVM 10/2002 vp, s. 2

<sup>306</sup> HE 309/1993 vp, s. 55

<sup>307</sup> HE 309/1993 vp, s. 55, PeVM 10/2002 vp, s. 2

muuhun uskonnonharjoitustilaisuuteen. Tämä ei kuitenkaan estä muiden ihmisten positiivista uskonnon harjoittamisen vapautta<sup>308</sup>.

Uskonnon tunnustamisen ja harjoittamisen vapauteen sisältyy kunkin uskonnollisen yhdyskunnan mahdollisuus päättää omista uskonnollisista menoistaan<sup>309</sup>. Uskonnollisten menojen joukossa jumalanpalveluksen voidaan katsoa kuuluvan uskonnonvapauteen sisältyvän uskonnon harjoittamisen oikeuden ydinalueelle<sup>310</sup>. Avioliittoon vihkiminen on uskonnollisessa yhdyskunnassa niin ikään osa uskonnon harjoittamisen oikeutta<sup>311</sup>.

Uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluu myös tunnustuksellinen uskonnon opetus. Uskonnonvapaus edellyttää yksilön mahdollisuutta saada uskonnollista tai elämäntarkoituksellista opetusta. Opetuksessa ja kasvatuksessa tulee kunnioittaa yksilön vakaumusta, lapsen oikeuksia ja huoltajan oikeutta vastata lapsen kehityksestä<sup>312</sup>.

Uskonnon ja omantunnon vapauteen vedoten ei voida harjoittaa toimia, jotka loukkaavat ihmisarvoa tai muita perusoikeuksia taikka ovat oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisia. Perusoikeussäännöksellä ei siten voida esimerkiksi oikeuttaa missään olosuhteissa ihmisyksilöiden silpomista, kuten naisten ympärileikkausta, huolimatta tällaisen toimenpiteen mahdollisesta yhteydestä johonkin uskonnolliseen suuntaukseen. Sama koskee muun muassa moniavioisuutta, joka ei sovellu suomalaiseen oikeusjärjestykseen.

Uskonnon ja omantunnon vapauden perustuslainturva ei myöskään estä lailla antamasta yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjen moraalisten ja eettisten arvojen mukaisia järjestysluonteisia säännöksiä, jotka eri uskonnollisten suuntausten tulee ottaa huomioon uskonnollisissa tai niitä vastaavissa mennoissaan. Erityisesti muiden ihmisten perusoikeuksiin liittyvät näkökohdat tulee muutoinkin ottaa huomioon tulkittaessa, miten pitkälle säännöksellä annettu perusoikeussuoja, esimerkiksi oikeus uskonnon harjoittamiseen, ulottuu. Esimerkiksi lapsen perusoikeuksia, kuten oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, ei saa loukata vedoten muiden uskonnon ja omantunnon vapauteen<sup>313</sup>.

Uskonnolliseen yhdistymisvapauteen sisältyy uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia ja oikeus määrätä omista asioistaan, ku-

<sup>308</sup> HE 309/1993 vp, s. 55, PeVM 10/2002 vp, s. 3–4

<sup>309</sup> HE 309/1993 vp, s. 55, PeVM 10/2002 vp, s. 3

<sup>310</sup> PeVL 24/2005 vp, PeVL 7/2005 vp, s. 4

<sup>311</sup> PeVL 8/2008 vp, s. 2

<sup>312</sup> HE 309/1993 vp, s. 55–56, PeVM 10/2002 vp, s. 3–4

<sup>313</sup> HE 309/1993 vp, s. 56

ten uskon tunnustuksesta sekä uskonnon harjoittamiseen ja opetukseen ja yhdyskunnan muuhun hengelliseen toimintaan liittyvistä asioista samoin kuin uskonnollisten johtajien, pappien ja opettajien valinnasta<sup>314</sup>.

#### 4.2.7 Sananvapaus ja julkisuus (12 §)

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 12 §:n 1 momentti sisältää sananvapautta koskevan yleislausekkeen, säännöksen sananvapauteen luettavista oikeuksista, näiden oikeuksien käyttämistä koskevan ennakoesteiden kiellon, lakivarauksen eli vaatimuksen sananvapauden käytön sääntelyn toteuttamisesta lailla ja kvalifioidun lakivarauksen lasten suojelemiseksi välttämättömistä kuvaohjelmia koskevista rajoituksista.

Pykälän 2 momentti sisältää pääsäännön viranomaisen hallussa olevien tallenteiden julkisuudesta, kvalifioidun lakivarauksen välttämättömistä syistä säädettävissä olevista tallennejulkisuuden rajoituksista ja säännöksen jokaisen oikeudesta saada tieto julkisesta tallenteesta.

#### *Sananvapauden ydinajatus*

Sananvapauden keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin<sup>315</sup>. Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena<sup>316</sup>.

<sup>314</sup> PeVL 28/2006 vp, s. 2, PeVL 20/2003 vp, s. 2, PeVL 57/2001 vp, s. 2

<sup>315</sup> HE 309/1993 vp, s. 56, PeVL 26/2002 vp, s. 2

<sup>316</sup> HE 309/1993 vp, s. 56, PeVL 26/2002 vp, s. 2, PeVL 19/1998 vp, s. 5

## *Sananvapaudella turvataan kaikkea viestintää*

Sananvapaus ei sen ydinajuksesta huolimatta rajoitu vain poliittisiin ilmaisuihin, vaan sen piiriin luetaan muunkin tyyppiset ilmaisut. Sananvapauden perustuslainsuojan piiriin kuuluvat tiedot, mielipiteet ja muut viestit niiden sisällöstä riippumatta<sup>317</sup>.

Sananvapaudella turvataan myös kaupallista viestintää<sup>318</sup>. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin. Niihin voidaan kuitenkin kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset<sup>319</sup>. Siten esimerkiksi markkinointia koskevaa sääntelyä ei voida avoimin valtuuksin siirtää asetuksella toteutettavaksi<sup>320</sup>.

Yhteiskunnalliseksi tai aatteelliseksi luonnehdittava mainonta nauttii kaupalliseen mainontaan verrattuna korotettua sananvapaussäännöksestä johtuvaa suojaa<sup>321</sup>. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 12 §:n 1 momentista ei kuitenkaan sinänsä johdu estettä asettaa yhteiskunnalliseksi tai aatteelliseksi luonnehdittavaan mainontaan kohdistuvia mainosten sijoittelua koskevia tai siihen rinnastuvia rajoituksia, jos ne ovat perusoikeuksien suojaamisen tai muun painavan tarpeen vuoksi perusteltuja. Sääntelyn tarpeellisuutta arvioitaessa rajoitusperusteilta toisaalta edellytetään sitä korkeampia vaatimuksia, mitä läheisemmin sääntelyllä puututaan tällaisen mainonnan sisältöön<sup>322</sup>.

Uskonnollinen viestintä on niin ikään perustuslain sananvapaussäännöksellä suojattua. Perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapautteen sisältyy myös oikeus ilmaista vakaumus. Tämä vahvistaa perustuslain sananvapaussäännöksestä johtuvaa suojaa uskonnollisen ja muun vakaumuksellisen viestinnän vapaudelle. Uskonnollisen sanoman levittäminen on uskonnon- ja sananvapautta suojaavilla perustuslain säännöksillä erityisesti turvattua toimintaa<sup>323</sup>.

<sup>317</sup> HE 309/1993 vp, s. 56

<sup>318</sup> HE 309/1993 vp, s. 56

<sup>319</sup> PeVL 6/2012 vp, s. 2–3, PeVL 17/2011 vp, s. 2, PeVL 21/2010 vp, s. 3–4, PeVL 15/2010 vp, s. 2–3, PeVL 3/2010 vp, s. 2, PeVL 4/2009 vp, s. 2–3, PeVL 54/2006 vp, s. 2, PeVL 53/2006 vp, s. 5, PeVL 37/2005 vp, s. 4, PeVL 3/2005 vp, s. 5–6, PeVL 13/2004 vp, s. 2, PeVL 9/2004 vp, s. 7, PeVL 24/2002 vp, s. 4, PeVL 19/2002 vp, s. 2–3, PeVL 8/2002 vp, s. 3, PeVL 60/2001 vp, s. 3–4, PeVL 22/2001 vp, s. 4, PeVL 23/2000 vp, s. 6, PeVL 14/2000 vp, s. 3

<sup>320</sup> PeVL 15/2010 vp, s. 3

<sup>321</sup> PeVL 3/2010 vp, s. 2, PeVL 19/1998 vp, s. 5

<sup>322</sup> PeVL 3/2010 vp, s. 2–4

<sup>323</sup> PeVM 17/2006 vp, s. 2–3

### ***Sananvapaudella turvataan viestintää kaikenlaisissa välineissä***

Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään viestinnän muotoon, esimerkiksi painettuun sanaan, vaan sananvapaudella turvataan viestintää riippumatta viestin ilmaisemiseen tai julkistamiseen käytettävästä menetelmästä<sup>324</sup>. Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina<sup>325</sup>.

### ***Sananvapaudella turvataan myös ilmaisun muotoa***

Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille<sup>326</sup>. Esimerkiksi pukeutumisen on katsottu osaksi liittyvän myös sananvapauteen<sup>327</sup>.

### ***Sananvapauteen sisältyvät oikeudet***

Sananvapaus on perustuslaissa käsitetty alaltaan huomattavan laajaksi samaan tapaan kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapauteen luetaan perinteisten viestien ilmaisemisen ja julkistamisen lisäksi myös oikeus vastaanottaa viestejä. Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Säännöksestä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei yleensäkaan tule tulkita liian kapeasti. Siten sananvapaussäännös antaa esimerkiksi suojaa julkisen vallan puuttumista vastaan lehdistön toimitukselliselle työkentelylle jo ennen viestin varsinaista ilmaisemista ja julkaisemista<sup>328</sup>.

Sananvapauden kannalta merkityksellisiä ovat myös säännökset velvollisuudesta jonkin tiedon tai viestin julkaisemiseen<sup>329</sup> samoin kuin säännökset esimerkiksi teleyrityksen velvollisuudesta siirtää toisen toimijan ohjelmisto- ja palveluita yleisön saataville<sup>330</sup> tai velvollisuudesta liittää ohjelmistoihin ääni- ja tekstityspalvelu<sup>331</sup> taikka elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta liittää tuotteisiin tai palveluihin varoitusmerkintöjä<sup>332</sup>.

Lailla on voitu säätää uskonnollisen yhdyskunnan papin, diakonin ja kanttorin viran haltijaan kohdistuvasta kiellosta opettaa, liittää saarnaansa tai

<sup>324</sup> HE 309/1993 vp, s. 56

<sup>325</sup> PeVL 9/2004 vp, s. 3, PeVL 60/2001 vp, s. 2

<sup>326</sup> HE 309/1993 vp, s. 56

<sup>327</sup> PeVL 26/2004 vp, s. 2–4

<sup>328</sup> HE 309/1993 vp, s. 57

<sup>329</sup> PeVM 3/2010 vp, s. 5

<sup>330</sup> PeVL 27/2010 vp, s. 2, PeVL 19/2007 vp, s. 2–3, PeVL 61/2002 vp, s. 4–5

<sup>331</sup> PeVL 27/2010 vp, s. 3

<sup>332</sup> PeVL 5/2012 vp, s. 3, PeVL 54/2006 vp, s. 3

levittää mielipiteitä, jotka ovat vastoin yhdyskunnan tunnustusta tai kanonista rakennetta. Perustuslakivaliokunta on katsonut tällaisten virkojen luonteen mukaista olevan, että viranhaltijan tulee opettaa yhdyskunnan opin mukaan ja vastaavasti viran vastaanottamiseen täytyy sisältyä tietoisuus tästä. Sääntely kiellosta ei asian erityisen laadun vuoksi ollut ongelmallista perusoikeutena turvatun sananvapauden kannalta<sup>333</sup>.

Sananvapauden kannalta on arvioitu myös

- säännöshdotuksia puolustusvoimien käytössä olevien erinäisten kohteiden kuvaamisen ja muun tallentamisen luvanvaraistamisesta<sup>334</sup>,
- ehdotusta tekijänoikeuslainsäädännöksi<sup>335</sup>,
- säännöshdotusta keksijään kohdistuvasta kiellosta julkistaa tutkimustuloksia keksinnön suojaamisen tai muun hyödyntämisen vaarantavalla tavalla tilanteessa, jossa korkeakoulu voi lain perusteella ottaa oikeudet keksintöön<sup>336</sup>,
- sääntelyehdotusta opinnäytetyön tekijänoikeuden siirtymisestä opiskelijalta oppilaitokselle<sup>337</sup>,
- sääntelyehdotusta tuomioistuimen toimivallasta määrätä keskeytettäväksi tekijänoikeutta loukkaavan aineiston saattaminen yleisön saataville<sup>338</sup>,
- säännöshdotusta arvopaperinvälittäjään kohdistuvasta etujen ja eturistiriitojen julkaisemisvelvollisuudesta sekä väärin ja harhaanjohtavien tietojen julkaisemisen kiellosta<sup>339</sup>,
- sääntelyehdotusta oikeudesta saada käyttöön verkkotunnus<sup>340</sup>,
- ehdotusta säännökseksi kirkkokunnan viranhaltijan velvollisuudesta opettaa kirkkokunnan opin mukaisesti<sup>341</sup>,

<sup>333</sup> PeVL 28/2006 vp, s. 3, PeVL 22/1997 vp, s. 1–2

<sup>334</sup> PeVL 51/2006 vp, s. 8–9

<sup>335</sup> PeVL 7/2005 vp

<sup>336</sup> PeVL 28/2005 vp, s. 4

<sup>337</sup> PeVL 28/2004 vp, s. 4–5

<sup>338</sup> PeVL 15/2006 vp, s. 2–3

<sup>339</sup> PeVL 4/2005 vp, s. 3–4

<sup>340</sup> PeVL 2/2005 vp, s. 2, PeVL 54/2002 vp, s. 2–3

<sup>341</sup> PeVL 22/1997 vp

- ehdotusta säännökseksi teleyrityksen velvollisuudesta välittää viranomaistiedotteita viranomaisen pyynnöstä<sup>342</sup>,
- säännösehdotuksia yksittäisiä henkilöitä ja asioita koskevista ilmaisukielloista<sup>343</sup>,
- säännösehdotuksia postin kuljetusta koskevista kielloista ja rajoituksista<sup>344</sup>.

### ***Ennakkosteiden kieltö***

Perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvataan sananvapaus *kenenkään ennakolta estämättä*. Momentissa kielletään sekä perinteinen viestien ennakkotarkastus että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Tällaisina voidaan pitää esimerkiksi luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi<sup>345</sup> ja sananvapauden käytön säätämistä ilmoituksenvaraiseksi<sup>346</sup>.

Lailla on toisaalta voitu säätää viranomaisen hyväksyntä edellytykseksi sille, että asiakirja voidaan julkaista laissa tarkoitettuna esitteenä<sup>347</sup>. Lääketiedottamisessa levitettävien tietojen etukäteisen viranomaisvalvonnan on kuitenkin arvioitu saattavan muodostua ennakkolliseksi esteeksi sananvapauden käytölle<sup>348</sup>. Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston tehtävä arvioida ennakolta yhtiön uusia palveluja ja toimintoja ei ollut ongelmallinen sananvapauden kannalta, kun ennakoarviointi ei kohdistunut Yleisradio Oy:n toimitukselliseen riippumattomuuteen tai sisällöllisiin ratkaisuihin<sup>349</sup>.

### ***Toimilupa***

Sananvapaussäännöksillä ei estetä ylläpitämästä toimilupajärjestelmää yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnassa, jos järjestelmän tarpeellisuus voidaan perustella sananvapauden toteutumisen kannalta hyväksyttävällä tavalla. Nykyisin lupajärjestelmän voidaan katsoa toimivan myös keinona turvata sananvapauden mahdollisimman laaja käytännön toteutuminen. Yleis-

<sup>342</sup> PeVL 53/2005 vp, s. 2

<sup>343</sup> PeVL 28/2008 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 4, PeVL 28/1997 vp

<sup>344</sup> PeVL 8/2006 vp, s. 6

<sup>345</sup> HE 309/1993 vp, s. 57

<sup>346</sup> PeVL 14/2000 vp, s. 3

<sup>347</sup> PeVL 20/1997 vp, PeVL 1/1993 vp

<sup>348</sup> PeVL 4/2009 vp, s. 2–3

<sup>349</sup> PeVL 14/2012 vp, s. 4–5

radiotoiminnan luvanvaraisuutta saattaa edellyttää myös tarve jakaa käytettävissä olevat radiotaajuudet tasapuolisesti<sup>350</sup>.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimilupajärjestelmää (vapaasti eteneviä radioaaltoja käyttävässä) televisio- ja radiotoiminnassa lähtökohtaisesti ongelmallisena sananvapaussäännöksen sisältämän ennakkoesteiden kiellon kannalta<sup>351</sup>. Valiokunta on kuitenkin toistuvasti katsonut, että radiotaajuuksien niukkuus muodostaa sellaisen rajoitusperusteen, jonka huomioon ottamiseksi lupajärjestelmän ylläpitäminen on hyväksyttävää sekä sananvapauden<sup>352</sup> että elinkeinovapauden näkökulmasta<sup>353</sup>. Lupajärjestelmän avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle. Valiokunta on toisaalta huomauttanut, että tarve nykyisen kaltaiselle järjestelmälle tulee tulevaisuudessa todennäköisesti olennaisesti vähenemään erityisesti kilpailevien jakeluteiden kehittymisen vuoksi. Myös lupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntö-oikeudellisia perusteita joudutaan tällöin arvioimaan uudelleen<sup>354</sup>.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös ehdotuksia postitoiminnan harjoittamisen luvanvaraistamiseksi perustuslaissa turvatussananvapauden kannalta<sup>355</sup>. Valiokunta on tällöin kiinnittänyt sääntelyn hyväksyttävyyden osalta huomiota toiminnan luvanvaraisuuden tarkoitukseen turvata postipalveluiden yhdenvertainen saatavuus ja yksilön viestintään liittyvät oikeudet. Lain soveltamisalan rajaaminen tämän tarkoituksen kannalta välttämättömään oli keskeistä oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Lisäksi luvan myöntämisen tuli perustua oikeusharkintaan.

### ***Luvan ehtojen muuttaminen ja luvan peruuttaminen***

Perustuslakivaliokunta on radioluvan ehtojen muuttamista koskevaa sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota sääntelyn hyväksyttävyyteen sananvapauden edistämisen kannalta sekä lupaehtojen muuttamisen mahdollisuuden sitomiseen välttämättömyysvaatimukseen<sup>356</sup>.

Luvan peruuttamisen on katsottu merkitsevän luvan ehtojen muuttamista vakavampaa puuttumista sananvapauden käyttöön<sup>357</sup>.

<sup>350</sup> HE 309/1993 vp, s. 57–58

<sup>351</sup> PeVL 3/2010 vp, s. 4

<sup>352</sup> PeVL 61/2002 vp, s. 2–3, PeVL 8/2002 vp, s. 2, PeVL 26/2001 vp, s. 2, PeVL 19/1998 vp, s. 2–3

<sup>353</sup> PeVL 61/2002 vp, s. 3

<sup>354</sup> PeVL 3/2010 vp, s. 4, PeVL 8/2002 vp, s. 2–3, PeVL 19/1998 vp, s. 3

<sup>355</sup> PeVL 56/2010 vp, s. 2–3, PeVL 28/2000 vp, s. 1–3

<sup>356</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 9, PeVL 44/2004 vp, s. 2–3, PeVL 26/2001 vp, s. 2–3

<sup>357</sup> PeVL 44/2004 vp, s. 2–3



### *Lasten suojelemiseksi välttämättömät rajoitukset*

Perustuslain 12 §:n 1 momentissa on myös säännös, joka sisältää valtuuden säätää lailla lasten suojelemiseksi välttämättömistä kuvaohjelmia koskevista rajoituksista. Säännöksessä ei edellytetä, että elokuvien ja muiden kuvaohjelmien valvonta perustuisi nimenomaan ennakkotarkastukseen. Siinä jätetään siihen kuitenkin rajoitetut mahdollisuudet<sup>358</sup>.

Rajoitusvaltuudella sallitaan ainoastaan välttämättömät kuvaohjelmia koskevat rajoitukset ja vain lasten suojelemiseksi. Mahdollisuus ennakkoliseen rajoitukseen koskee siten lähinnä raaiastavia väkivaltakuvauksia. Ratkaisevaa perustuslain kannalta kuitenkin on, perustuvatko rajoitukset lasten suojelemisen tarkoitukseen<sup>359</sup>. Muilta osin kuvaohjelmien valvonta tulee toteuttaa muiden viestintävälineiden tavoin jälkivalvonnan keinoin<sup>360</sup>. Nykyisin käytössä on (varsinaisen ennakkotarkastuksen sijasta) kuvaohjelmien luokitteluun perustuva järjestelmä<sup>361</sup>.

Televisio on käytännössä hyvin merkittävä elokuvien ja muiden kuvaohjelmien jakelukanava. Perustuslakivaliokunta on katsonut tämän seikan perustelevan sen, että rajoitusvaltuutta sovelletaan myös televisiotoimintaan. Tavallisella lailla on osin tämän vuoksi voitu säätää esimerkiksi televisiotoiminnan harjoittajan velvollisuudesta sijoittaa lasten kehitykselle haitalliset ohjelmat sellaiseen aikaan, jolloin lapset eivät yleensä katso televisiiohjelmia<sup>362</sup>.

### *Jälkikäteinen valvonta*

Perustuslaissa on säilytetty mahdollisuus sananvapauden käytön jälkikäteiseen valvontaan rikos- ja vahingonkorvauslainsäädännön keinoin. Sananvapaudella perusoikeutena rajoitetaan kuitenkin mahdollisuuksia puuttua jälkikäteenkään sen käyttöön. Näihin rajoituksiin sisältyvät yleiset vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä, täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä julkisen vallan toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta sananvapauden käyttöön puututtaessa<sup>363</sup>. Esimerkiksi pitkälle menevät tai väljät sanankäytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapaussäännösten kannalta ongelmallisia<sup>364</sup>.

<sup>358</sup> HE 309/1993 vp, s. 57

<sup>359</sup> PeVL 52/2010 vp, s. 2, PeVL 14/2000 vp, s. 2

<sup>360</sup> HE 309/1993 vp, s. 57

<sup>361</sup> PeVL 52/2010 vp, s. 2–4

<sup>362</sup> PeVL 54/2006 vp, s. 2, PeVL 19/1998 vp, s. 4

<sup>363</sup> PeVL 19/2008 vp, s. 4, PeVM 14/2002 vp, s. 4, PeVL 60/2001 vp, s. 2–3

<sup>364</sup> HE 309/1993 vp, s. 57, PeVL 13/2004 vp, s. 2, PeVL 26/2002 vp, s. 2–4, PeVL 37/1998 vp, s. 3, PeVL 23/1997

## ***Käytösääntely lailla***

Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan lailla<sup>365</sup>. Kaikki olennaiset sananvapauden käyttämistä koskevat säännökset tulee siten antaa lain tasolla<sup>366</sup>.

Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina<sup>367</sup>. Valiokunta on toisaalta katsonut tietoverkoissa harjoitettavaan viestintään liittyvän monia sellaisia erityispiirteitä, jotka voivat tuoda esiin uusia sananvapauden käyttämisen ja sen sääntelyn kannalta merkityksellisiä näkökulmia<sup>368</sup>. Verkkoviestinnän teknisten erityispiirteiden vuoksi tällaisia näkökohtia liittyy esimerkiksi tarpeeseen edistää lainsäädännöllä viestinnän tietoturvaa ja viestintäjärjestelmien häiriötöntä toimintaa.

## ***Julkisuusperiaatteen ydinajatus***

Julkisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 12 §:n 2 momentissa. Periaate liittyy historiallisesti ja toiminnallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys<sup>369</sup>.

Hallinnossa julkisuus toteutuu käytännössä erityisesti jokaisen oikeutena saada tietoja viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista ja muista tallenteista. Tallennejulkisuus ei rajoitu vain asianosaisiin, vaan on luonteeltaan yleisöjulkisuutta. Perustuslain säännös sisältää tallennejulkisuutta koskevan pääperiaatteen, jota täsmennetään muulla lainsäädännöllä. Säännös edellyttää, että lailla turvataan viranomaisten hallussa olevien tallenteiden julkisuus nimenomaan yleisöjulkisuutena<sup>370</sup>.

## ***Välttämättömät rajoitukset erikseen lailla***

Viranomaisten asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuus on voimassa suoraan perustuslaissa säädettyinä oikeusnormina<sup>371</sup>. Julkisuus on pääsääntö, josta toisaalta joudutaan poikkeamaan erilaisten tärkeiden intressien vuoksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi yksityisyyden suoja, liikesalaisuu-

<sup>365</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 8

<sup>366</sup> HE 309/1993 vp, s. 57, PeVL 23/2001 vp, s. 2

<sup>367</sup> HE 309/1993 vp, s. 56–57, PeVL 9/2004 vp, s. 3

<sup>368</sup> PeVM 14/2002 vp, s. 3, PeVL 60/2001 vp, s. 2

<sup>369</sup> HE 309/1993 vp, s. 58, PeVL 43/1993 vp, s. 2

<sup>370</sup> HE 309/1993 vp, s. 58

<sup>371</sup> PeVL 43/1998 vp, s. 2

det, valtakunnan turvallisuuteen liittyvät intressit, suhteiden säilyttäminen toiseen valtioon sekä talous-, raha- ja valuuttapolitiikan hoidon vaatimukset. Julkisuutta voi olla perusteltua rajoittaa myös ajallisesti, esimerkiksi asioiden valmisteluvaiheessa<sup>372</sup>. Perustuslaissa pääsäännöksi säädettyä talennejulkisuutta voidaan kuitenkin rajoittaa vain välttämättömistä syistä ja vain erikseen – riittävän tarkkarajaisella – lailla<sup>373</sup>.

Yleiset säännökset viranomaisen tallenteiden julkisuudesta ja salassapidosta on sisällytetty keskitetysti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999). Eduskunta on korostanut pidättyvää suhtautumista siihen, että viranomaisten tietojen salassapitoa koskevia säännöksiä sijoitettaisiin erityislainsäädäntöön<sup>374</sup>.

#### 4.2.8 Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (13 §)

Jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin.

Jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauden sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi.

Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Perustuslain 13 §:n 1 momentti sisältää kokoontumis- ja mielenosoitus-oikeutta koskevat yleiset säännökset. Momentilla turvataan oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä oikeus osallistua niihin.

Pykälän 2 momentissa on yhdistymisvapautta koskeva yleislauseke, säännökset yhdistymisvapauden sisältyvistä oikeuksista ja yleislauseketta tämentävä erityissäännös ammatillisen yhdistymisvapauden turvasta.

<sup>372</sup> HE 309/1993 vp, s. 58

<sup>373</sup> PeVL 50/2010 vp, s. 4–5, PeVL 19/2010 vp, s. 6, PeVL 39/2009 vp, s. 2–3, PeVL 3/2009 vp, s. 2, PeVM 2/2009 vp, s. 5, PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2, PeVL 28/2005 vp, s. 4, PeVL 3/2004 vp, s. 1–2, PeVL 7/2001 vp, s. 4, PeVL 14/2000 vp, s. 4, PeVL 13/2000 vp, s. 2–3, PeVL 43/1998 vp, s. 2–8, PeVL 39/1997 vp, s. 2, PeVL 35/1997 vp, PeVL 9/1995 vp, PeVM 25/1994 vp, s. 9

<sup>374</sup> PeVL 25/2010 vp, s. 3, PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 13/2000 vp, s. 2, HaVM 31/1998 vp, s. 7, EV 303/1998 vp

Pykälän 3 momentti sisältää lakivaruksen eli vaatimuksen kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käytön sääntelyn toteuttamisesta lailla.

### ***Kokoontumisvapaus***

Jokaisella on perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan oikeus ennakolta lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Säännöksellä turvataan sekä oikeutta itse järjestää kokouksia ja mielenosoituksia että oikeutta osallistua muiden järjestämiin kokouksiin ja mielenosoituksiin. Säännöksessä ei ole rajattu perustuslain suojaa nauttivien kokousten piiriä esimerkiksi käsiteltävien asioiden pohjalta<sup>375</sup>.

Oikeuden turvaamisella *ennakolta lupaa hankkimatta* kielletään viranomaisen ennakkollisen luvan asettaminen kokoontumisen edellytykseksi. Säännöksessä asetettuja vaatimuksia ei vastaisi myöskään sellainen ennakkoilmoitusmenettely, jolla tosiasiaassa estettäisiin kokousten järjestäminen esimerkiksi edellyttämällä ilmoituksen tekemistä kohtuuttoman kauan ennen varsinaista kokousta<sup>376</sup>.

Kokoontumisvapauden ja mielenosoitusvapauden asema perusoikeuksina rajoittaa myös mahdollisuutta jälkikäteen puuttua oikeuksien käyttämiseen<sup>377</sup>.

### ***Mielenosoitusoikeus***

Mielenosoitusoikeus on mainittu perustuslain 13 §:n 1 momentissa erikseen. Mielenosoituksessa ei nimittäin kaikissa tilanteissa ole kysymys vain kokoontumisvapauden käyttämisestä, vaan siihen sisältyy muitakin – kuten sananvapauteen liittyviä – ulottuvuuksia<sup>378</sup>. Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi oikeutta osallistua anonyymisti mielenosoitukseen lähökohtaisesti kokoontumisvapauteen sisältyvänä. Tällainen mahdollisuus saattaa rohkaista ihmisiä osallistumaan mielenosoituksiin ja ilmaisemaan niissä mielipiteensä<sup>379</sup>.

### ***Yhdistymisvapaus***

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus. Säännöksellä turvataan oikeus ilman erillistä lupaa perustaa yhdistys, kuulla tai olla kuulumatta yhdistykseen sekä osallistua yhdistyksen toimintaan.

<sup>375</sup> HE 309/1993 vp, s. 59

<sup>376</sup> HE 309/1993 vp, s. 59

<sup>377</sup> HE 309/1993 vp, s. 59

<sup>378</sup> HE 309/1993 vp, s. 59

<sup>379</sup> PeVL 26/2004 vp, s. 3

Perustuslaissa turvatulla yhdistymisvapaudella viitataan ensisijaisesti oikeuteen yhdistyä niin sanotuksi aatteelliseksi yhdistykseksi. Perustuslain säännöksellä ei toisaalta estetä perustamasta lainsäädäntöteitse niin sanottuja julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten<sup>380</sup>.

### ***Yhdistymisvapaus on turvattu jokaiselle***

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa ei ole asetettu erityisiä ikärajavaatimuksia yhdistymisvapauden käyttämiselle. Tältä osin se vastaa lapsen oikeuksista tehtyä yleissopimusta (SopS 60/1991), jolla turvataan myös lapsille rauhanomainen yhdistymisvapaus (15 artikla). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin jo vanhastaan katsonut mahdolliseksi säätää tavallisella lailla sellaisia alaikäisen asemaa koskevia rajoituksia, jotka voidaan järkevästi johtaa hyväksyttävästä perusteesta<sup>381</sup>. Lähtökohtaisesti yhdistymisvapaus tulee kuitenkin turvata mahdollisimman laajana myös lapsille<sup>382</sup>.

### ***Oikeus perustaa yhdistys***

Yhdistysten perustamista ei perustuslain 13 §:n vuoksi saa säätää luvanvaraiseksi. Lainsäädännössä ei ole asianmukaista myöskään käyttää yhdistysten yhteydessä mainintaa ”luvallinen”<sup>383</sup>.

Yhdistysten rekisteröimisessä käytettävä menettelykään ei saa muodostua sellaiseksi, että se tosiasiallisesti estäisi yhdistymisvapautta. Siten rekisteröimispäätös ei saa olla viranomaisen vapaassa harkinnassa, vaan yhdistys on aina rekisteröitävä, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät<sup>384</sup>.

Yhdistymisvapauden piiriin kuuluu myös oikeus toimia rekisteröimättömänä yhdistyksenä<sup>385</sup>. Rikollisuuden edistämistä tai tukemista tarkoittavassa toiminnassa ei kuitenkaan ole kysymys perustuslaissa turvatun yhdistymisvapauden käyttämisestä<sup>386</sup>.

Lailla on mahdollista kieltää esimerkiksi sotilaalliseen tapaan järjestetyt yhdistykset. Tällaisia suppeiksi rajattuja lailla säädettyjä yhdistymisvapauden rajoituksia voidaan pitää hyväksyttävinä kansanvaltaisessa yhteiskunnassa<sup>387</sup>.

<sup>380</sup> HE 309/1993 vp, s. 60

<sup>381</sup> PeVL 6/1988 vp

<sup>382</sup> HE 309/1993 vp, s. 60

<sup>383</sup> PeVL 43/2010 vp, s. 5, PeVL 64/2002 vp, s. 4, PeVL 41/2000 vp, s. 8

<sup>384</sup> HE 309/1993 vp, s. 60

<sup>385</sup> HE 309/1993 vp, s. 60

<sup>386</sup> PeVL 7/2002 vp, s. 3, PeVL 10/2000 vp, s. 3

<sup>387</sup> HE 309/1993 vp, s. 60

Yhdistyksen toiminnan jälkivalvonnasta voidaan määrätyissä rajoissa säätää lailla. Esimerkiksi yhdistyksen lakkauttaminen ja väliaikainen toimintakielto voivat kuitenkin olla vasta viimekätisesti käyttöön otettavia keinoja yhdistyksen lainvastaisen toiminnan estämiseksi<sup>388</sup>.

### ***Yhdistyksen itsemääräämisoikeus – yhdistysautonomia***

Yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus eli niin sanottu yhdistysautonomia<sup>389</sup>. Siten yhdistykset voivat vapaasti hyväksyä haluamansa säännöt ja valita niiden mukaan vapaasti jäsenensä<sup>390</sup>.

Perustuslaissa turvattu oikeus kuulua yhdistykseen ei anna yksilölle oikeutta päästä jäseneksi mihin tahansa yhdistykseen<sup>391</sup>.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään lähtenyt siitä, ettei lainsäädäntötoimin järjestettyjen yhdistysten tarvitse nauttia samanlaista itsemääräämisoikeutta kuin tavallisten yhdistyslailla säänneltävien yhdistysten. Toisaalta lailla järjestettyjen yhdistysten autonomiaa ei valiokunnan mukaan ole asiallista rajoittaa enempää kuin on niiden lakisääteisten tehtävien kannalta välttämätöntä<sup>392</sup>. Tällaisenkin yhdistyksen toiminnan sääntely tulisi toteuttaa lailla eikä siirtää – ainakaan avoimella valtuutuksella – asetuksella toteutettavaksi<sup>393</sup>.

### ***Oikeus kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen***

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa on turvattu nimenomaisesti myös negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla kuulumatta yhdistykseen ja erota siitä.

Perustuslaissa turvattu yhdistymisvapaus merkitsee ensisijaisesti oikeutta perustaa niin sanottuja aatteellisia yhdistyksiä. Yhdistymisvapaus ei kuitenkaan estä perustamasta lainsäädäntöteitse niin sanottuja julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten. Jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä voidaan säätää lailla, mutta yhdistymisvapautta turvaavan perusoikeussäännöksen voidaan tällöinkin katsoa puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen<sup>394</sup>.

<sup>388</sup> HE 309/1993 vp, s. 60

<sup>389</sup> HE 309/1993 vp, s. 60, PeVM 3/2010 vp, s. 5

<sup>390</sup> HE 309/1993 vp, s. 60, PeVL 40/2004 vp, s. 2–3, PeVL 8/2001 vp, s. 3

<sup>391</sup> HE 309/1993 vp, s. 60, PeVL 18/2010 vp, s. 6

<sup>392</sup> PeVL 52/2006 vp, s. 2–3, PeVL 39/2004 vp, s. 3, PeVL 1/1998 vp, s. 4

<sup>393</sup> PeVL 52/2006 vp, s. 2–3

<sup>394</sup> HE 309/1993 vp, s. 60, PeVM 11/2012 vp, s. 2, PeVL 61/2010 vp, s. 4–5, PeVL 52/2006 vp, s. 2

Perustuslakivaliokunta on käytännössään lähtenyt siitä, että yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena ei voi olla automaattinen, suoraan lain säännösten perusteella määräytyvä jäsenyys. Yhdistymisvapauden lähtökohtana tulee olla vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuun perustuva liittyminen yhdistykseen. Näistä lähtökohdista voidaan poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet, kuten perusteltu tarve järjestää yhdistys lailla julkista tehtävää varten. Tällöinkin tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan<sup>395</sup>.

Taloudellista toimintaa harjoittavien oikeushenkilöiden pakkojäsenyys yhdistyksessä ei välttämättä ole ongelmallista<sup>396</sup>.

### ***Oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan***

Yhdistymisvapaus turvaa myös oikeutta osallistua yhdistyksen toimintaan.

Lailla on perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa voitu kieltää työnantajaa edustavaa virkamiestä toimimasta asianomaisia virkamiehiä edustavassa yhdistyksessä sellaisessa asemassa, että yhdistyksessä toimiminen olisi ristiriidassa mainitun virkatehtävän kanssa<sup>397</sup>. Samoin lailla on voitu säätää rajoituksia sotilaan oikeuteen osallistua puoluepoliittista toimintaa harjoittavaan tai sitä selvästi tukevaan yhdistykseen<sup>398</sup>.

### ***Ammatillinen yhdistymisvapaus***

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa on turvattu myös ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Säännös koskee sekä työntekijä- että työnantajapuolen yhdistymisvapautta. Säännöksellä turvataan myös esimerkiksi maataloustuottajien ja yrittäjien sekä kuluttajien ja vuokralaisten järjestäytymistä<sup>399</sup>.

Kyseessä on yhdistymisvapautta koskevaa yleislauseketta täsmentävä erityissäännös. Sillä korostetaan, että samat yhdistymisvapautteen sisältyvät oikeudet koskevat myös ammatillista järjestäytymistä ja yhdistyksen perustamista muiden etujen valvomiseksi. Ammatillisen järjestäytymisvapauden

<sup>395</sup> PeVL 48/2010 vp, s. 6, PeVL 18/2010 vp, s. 6, PeVL 40/2009 vp, s. 2–3, PeVL 11/2009 vp, s. 5–6, PeVL 31/2008 vp, s. 4, PeVL 14/2007 vp, s. 3, PeVL 39/2004 vp, s. 2–3, PeVL 74/2002 vp, s. 3–4, PeVL 1/1998 vp, s. 2, PeVL 3/1997 vp, s. 3

<sup>396</sup> PeVL 17/2002 vp, s. 2

<sup>397</sup> PeVL 12/2003 vp, s. 4

<sup>398</sup> PeVL 3/1999 vp

<sup>399</sup> HE 309/1993 vp, s. 60

turvaaminen, kuten yhdistymisvapaus yleensäkin, merkitsee myös sitä, ettei vapauttaaan käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Siten osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä<sup>400</sup>.

### ***Työtaisteluoikeus***

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Työtaisteluoikeutta ei ole momentissa nimenomaisesti mainittu, mutta perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta<sup>401</sup>.

### ***Lakivaraus***

Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan lailla.

Momentilla ei sinänsä estetä asettamasta lailla kokoontumisvapautta koskevia järjestysluontoisia säännöksiä. Tällaisina voidaan pitää esimerkiksi ikärajaa tai täysi-valtaisuutta koskevien ehtojen asettamista kokouksen järjestäjille. Lailla voidaan myös kieltää ketään tulemasta aseistettuna kokoukseen, ja poliisille voidaan lailla antaa valtuudet pitää yllä järjestystä yleisessä kokouksessa. Ääritapauksissa esimerkiksi kokoukseen osallistujien tai ulkopuolisten turvallisuuden vaarantuessa voi myös lakiin perustuva kokouksen hajottaminen tulla kyseeseen<sup>402</sup>.

Yleiset säännökset kokoontumisvapauden käyttämisestä on annettu kokoontumislaille (530/1999)<sup>403</sup> ja yhdistymisvapauden käyttämisestä yhdistyslaille (503/1989). Myös puoluelakia (10/1969) ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia (273/2009) on pidetty yhdistymisvapauden tarkempana laintasoisena sääntelynä<sup>404</sup>.

<sup>400</sup> HE 309/1993 vp, s. 60–61

<sup>401</sup> PeVL 15/2007 vp, s. 3–4, PeVL 12/2003 vp, s. 2–3, PeVL 19/2001 vp, s. 2–3, PeVL 5/1997 vp

<sup>402</sup> HE 309/1993 vp, s. 59

<sup>403</sup> PeVM 13/1998 vp

<sup>404</sup> PeVM 3/2010 vp, s. 5



## 4.2.9 Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)

Jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tässä perustuslaissa.

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla muulla Euroopan unionin kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään.

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 14 § sisältää perusoikeussäännökset äänioikeudesta valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä (1 momentti), Euroopan parlamentin vaaleissa (2 momentti) sekä kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä (3 momentti).

Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa säädetään perustuslain 27 §:ssä.

Oikeudesta osallistua muutoin (kuin äänestämällä kunnallisvaaleissa tai kunnallisessa kansanäänestyksessä) kuntien hallintoon säädetään perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan lailla. Osallistumisella kuntien hallintoon tarkoitetaan momentissa ensisijaisesti osallistumista kuntien luottamustoimiin, mutta sen piiriin kuuluu myös esimerkiksi kunnan jäsenen aloiteoikeus kunnan hallintoa koskevissa asioissa<sup>405</sup>.

Pykälän 4 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan perustuslaillisen toimeksiannon edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua muulla tavalla yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Momentissa ei täsmennetä niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämismahdollisuutensa täyttää. Keinona voi tulla kyseeseen esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen.

<sup>405</sup> HE 309/1993 vp, s. 62

Yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat toteutua esimerkiksi vapaana kansalaistoimintana tai tätä tarkoitusta varten luotujen nimenomaisten mekanismien, kuten kansalaisaloitteen, kautta<sup>406</sup>.

#### 4.2.10 Omaisuudensuoja (15 §)

Jokaisen omaisuus on turvattu.  
Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.

Perustuslain 15 § sisältää omaisuudensuojan yleislausekkeen (1 momentti) ja pakkolunastuslausekkeen (2 momentti). Yleislausekkeen perusteella arvioidaan lähinnä omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvalan erilaisia rajoituksia. Tällaisiin omaisuudensuojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä<sup>407</sup>. Pakkolunastuslauseke sisältää kvalifioitun lakivaruksen, jonka perusteella pakkolunastuksesta voidaan säätää lailla vain, jos omaisuutta lunastetaan yleiseen tarpeeseen ja täyttää korvausta vastaan.

##### *Omaisuudensuojalla turvataan varallisuusarvoisia etuja ja oikeuksia*

Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, joihin kuuluu laajimpana esineisiin kohdistuva omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekulle muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut.

Varsinaisen omistusoikeuden lisäksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvat esimerkiksi rajoitetut esineoikeudet, kuten erilaiset käyttö- ja rasiteoikeudet. Esimerkiksi asumisoikeuden on katsottu olevan omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen oikeus, koska se voidaan periä, siitä voidaan määrätä testamentilla ja sen pääoma-arvo voidaan antaa pantiksi<sup>408</sup>. Suojan piiriin kuuluvat myös kalastusoikeus<sup>409</sup>, ei kuitenkaan niin sanottuihin

<sup>406</sup> HE 309/1993 vp, s. 62

<sup>407</sup> Ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 21/1996 vp.

<sup>408</sup> PeVL 45/2002 vp, s. 2

<sup>409</sup> PeVL 8/2012 vp, s. 2, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 14/2010 vp, s. 2, PeVL 8/1996 vp, PeVL 13/1989 vp, s. 1

jokamiehen oikeuksiin rinnastettava yleiskalastusoikeus<sup>410</sup>, saamisoikeudet, maksettaviksi langenneet julkisen vallan rahasuoritusvelvollisuudet sekä varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet<sup>411</sup>, kuten tekijänoikeus<sup>412</sup>, patenttioikeus<sup>413</sup> ja tavaramerkkioikeus<sup>414</sup>.

Perustuslain suojaaman omaisuuden piiriin ei lueta varallisuusarvoa vaille olevia odotusoikeuksia. Siten muun muassa puolison avio-oikeuteen<sup>415</sup> ja perhe-eläkeoikeuteen<sup>416</sup> on voitu puuttua omaisuudensuojan estämättä.

Perustuslain suojaamaksi omaisuudeksi on katsottu sosiaaliset avustukset ja muut vastaavat julkisen vallan velvoitteet vain silloin, kun ne ovat langenneet maksettaviksi<sup>417</sup>. Ansiosidonnaisille etuuksille on perustuslakivaliokunnan käytännössä annettu omistusoikeuden suoja siltä osin kuin se on asianomaisen itselleen palkkaansa liittyen ansaitsemaa<sup>418</sup>.

## ***Eläkkeet***

Eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu perustuslakivaliokunnan käytännössä ajatukseen, että tietty ansiosidonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa, mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeen osana<sup>419</sup>. Oikeutta kansaneläkkeeseen ei sen sijaan ole pidetty omaisuudensuojan piiriin kuuluvana<sup>420</sup>.

Eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta. Valtiosäännön mukaisena lähtökohtana on siten pidetty sitä, että tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä myös palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti. Tavallisella lailla järjestettäviin, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu, ovat kuuluneet muun muassa säännökset eläkeiästä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarkoitettunlaisen erityisen syyn on katsottu voivan muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan

<sup>410</sup> PeVL 50/2002 vp, s. 2

<sup>411</sup> PeVL 27/2008 vp, s. 3, PeVL 28/2005 vp, s. 2

<sup>412</sup> PeVL 13/2007 vp, s. 2, PeVL 7/2005 vp, PeVL 28/2004 vp, s. 4–5, PeVL 1/1995 vp

<sup>413</sup> PeVL 28/2005 vp, s. 2–4

<sup>414</sup> PeVL 17/2011 vp, s. 2, PeVL 21/2010 vp, s. 2

<sup>415</sup> PeVL 13/1986 vp

<sup>416</sup> PeVL 21/1989 vp

<sup>417</sup> PeVL 10/1957 vp, PeVL 5/1950 vp

<sup>418</sup> PeVL 21/1989 vp, PeVL 6/1977, PeVL 5/1977 vp

<sup>419</sup> PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 2, PeVL 9/1999 vp, s. 2

<sup>420</sup> PeVL 9/1999 vp, s. 2, PeVL 12/1995

tavalla, joka joltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikentymisen<sup>421</sup>.

### ***Laittomasti bankittua omaisuutta ei suojata***

Perustuslakivaliokunta on korostanut, etteivät lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet nauti perustuslain suojaa<sup>422</sup>. Suojaa eivät siten saa esimerkiksi etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää sisältävät oikeustoimet<sup>423</sup>. Perustuslailla ei suojata myöskään jonkun rikoksella hankkimaa tai hänen rikolliseen toimintaansa välittömästi liittyvää omaisuutta<sup>424</sup>.

### ***Täytäntöönpano-oikeudellinen sääntely***

Omaisuuteen kohdistuva täytäntöönpano-oikeudellinen sääntely (konkurssi, ulosotto) voidaan pääsääntöisesti toteuttaa tavallisella lailla<sup>425</sup>. Esimerkiksi säännöksiä elatusapusaatavan vanhentumisesta, palkan ulosmittauksesta elatusavun suorittamiseksi, elatusavun etuoikeudesta, kertyneiden suoritusten kohdentamisesta ja viivästyskorosta on pidetty täytäntöönpano-oikeudellisina normeina<sup>426</sup>.

Esimerkiksi konkurssia ja ulosottoa koskevalla täytäntöönpanosääntelyllä kajotaan väistämättä tavalla tai toisella velkojan asemaan velkasuhteesta johtuvien varallisuus oikeuksien haltijana. Omaisuudensuojan asianmukainen huomioon ottaminen merkitsee tällaisen sääntelyn yhteydessä ennen muuta sitä, että velkojan aseman mahdollinen heikentyminen ei saa muodostua velkojan kannalta kohtuuttomaksi<sup>427</sup>. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että eri saatavien keskinäistä etuoikeusasemaa voidaan muuttaa tavallisella lailla, jos muutokset tulevat noudatettaviksi vasta niiden voimaantulon jälkeen alkavassa konkurssissa tai ulosotossa<sup>428</sup>.

### ***Omistajan käyttöoikeus ja määräämisvalta***

Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan valan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös

<sup>421</sup> PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 2, PeVL 26/1997 vp, PeVL 22/1995 vp, PeVL 13/1995 vp, s. 2

<sup>422</sup> esim. PeVL 13/1986 vp, PeVL 3/1982 vp

<sup>423</sup> PeVL 26/2008 vp, s. 2

<sup>424</sup> PeVL 65/2010 vp, s. 3, PeVL 53/2006 vp, s. 4, PeVL 33/2000 vp, s. 3, PeVL 47/1998 vp, s. 2

<sup>425</sup> PeVL 12/2002 vp, s. 2, PeVL 9/1998 vp

<sup>426</sup> PeVL 9/1998 vp

<sup>427</sup> PeVL 33/2002 vp, s. 2–3

<sup>428</sup> PeVL 45/2002 vp, s. 4, PeVL 9/1998 vp, s. 2, PeVL 20/1992 vp, s. 1

vallan määrätä siitä<sup>429</sup>. Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuden suojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan<sup>430</sup>.

### ***Omistajan käyttöoikeuden ja määräämisvallan rajoitukset***

Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvien erilaisien kielloin, rajoituksin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset.

Yleisten rajoitusedellytysten kannalta on arvioitu esimerkiksi säännöksiä

- rakennusten säilyttämisestä, käytöstä, entistämisestä ja korjaamisesta rakennusperinnön suojelemiseksi<sup>431</sup>,
- radiomaston antennipaikan vuokrausvelvollisuudesta<sup>432</sup>,
- voimalaitoksen huoltoseisokin ajankohdasta<sup>433</sup>,
- kiellettyjen esineiden ja aineiden pois ottamisesta turvatarkastuksessa tai muussa vastaavassa tarkastuksessa<sup>434</sup>,
- potilaan hallussa olevan omaisuuden ottamisesta hoitavan yksikön haltuun<sup>435</sup>,
- välitöntä terveysvaaraa aiheuttavien elintarvikkeiden haltuunottamisesta
- elintarvikemääräysten vastaisten elintarvikkeiden käytöstä ja luovuttamisesta
- elintarvikkeiden hävittämisestä<sup>436</sup>,
- kaivoksen valtaajan oikeuksista toisen maa-alueella<sup>437</sup>,
- velvollisuudesta eriyttää liiketoiminnat<sup>438</sup>,
- puolustusvoimien oikeudesta käyttää toisen maa-alueita tilapäisesti<sup>439</sup>,
- rajavartiolaitoksen oikeudesta liikkua toisen maa- ja vesialueilla<sup>440</sup>,

<sup>429</sup> PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2

<sup>430</sup> HE 309/1993 vp, s. 62

<sup>431</sup> PeVL 6/2010 vp, s. 2–3

<sup>432</sup> PeVL 45/2005 vp, s. 2–3

<sup>433</sup> PeVL 36/2004 vp, s. 3

<sup>434</sup> PeVL 59/2010 vp, s. 3, PeVL 43/2010 vp, s. 3, PeVL 30/2010 vp, PeVL 5/2006 vp, s. 4–5, PeVL 17/1998 vp, s. 3

<sup>435</sup> PeVL 34/2001 vp, s. 4

<sup>436</sup> PeVL 37/2005 vp, s. 2–3

<sup>437</sup> PeVL 32/2010 vp, s. 3–4

<sup>438</sup> PeVL 9/2008 vp

<sup>439</sup> PeVL 51/2006 vp, s. 5

<sup>440</sup> PeVL 17/1998 vp, s. 3

- omaisuuden käyttöön kohdistuvista velvollisuuksista ja rajoituksista kilpailuedellytysten luomiseksi ja turvaamiseksi lääkemarkkinoilla<sup>441</sup>,
- rajoituksista avustuksen saajan oikeuteen luovuttaa asunto tai käyttää asuntoa muuhun kuin laissa säädettyyn tarkoitukseen<sup>442</sup>,
- rajoituksista osakkaiden tai osuuksien omistajan määräämisvaltaan<sup>443</sup>,
- aravavuokrataloja ja -asuntoja sekä korkovuokrataloja ja -asuntoja koskevista käyttö- ja luovutusrajoituksista<sup>444</sup>,
- yksityistien käyttöoikeudesta<sup>445</sup>,
- toimenpiderajoituksista ja -kielloista luonnonsuojelualueella<sup>446</sup>,
- velvollisuudesta antaa omaisuutta käytettäväksi meripelastustoimen tehtävässä<sup>447</sup>,
- kiellosta käyttää radiolaitetta ja viranomaisen toimivallasta ottaa laite tutkittavaksi<sup>448</sup>,
- metsänviljelyaineiston käytön ja markkinoinnin rajoituksista<sup>449</sup>,
- liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden käyttämisen kiellosta<sup>450</sup>,
- ravintoloitsijan velvollisuudesta jakaa tarjoilutila tupakoivien osaan ja savuttomaan osaan<sup>451</sup>,
- velvollisuudesta rakentaa väestönsuoja<sup>452</sup>,
- maa-ainesten kotitarveoton rajoittamisesta<sup>453</sup>,
- kalastusoikeuden rajoituksista<sup>454</sup>,
- kaksikäyttötutteiden vientirajoituksista<sup>455</sup>,
- kiellosta tarjota solarium-palveluja alle 18-vuotiaille<sup>456</sup>,
- viranomaisen toimivallasta määrätä kasvintuhoojia hävitettäväksi<sup>457</sup> ja
- toimivallasta määrätä henkilön varat jäädytettäväksi terrorismin torjumiseksi<sup>458</sup>.

<sup>441</sup> PeVL 33/2005 vp, s. 2–3

<sup>442</sup> PeVL 39/2005 vp, s. 3

<sup>443</sup> PeVL 17/2004 vp, s. 5, PeVL 52/2001 vp, s. 2–3

<sup>444</sup> PeVL 19/2003 vp, s. 2, PeVL 17/1997 vp

<sup>445</sup> PeVL 49/2002 vp, s. 2–4

<sup>446</sup> PeVL 21/1996 vp

<sup>447</sup> PeVL 24/2001 vp, s. 3

<sup>448</sup> PeVL 26/2001 vp, s. 4

<sup>449</sup> PeVL 45/2001 vp, s. 2–3

<sup>450</sup> PeVL 6/1998 vp

<sup>451</sup> PeVL 24/1998 vp, s. 2

<sup>452</sup> PeVL 31/1998 vp, s. 4

<sup>453</sup> PeVL 2/1997 vp

<sup>454</sup> PeVL 8/2012 vp, s. 2–3, PeVL 8/1996 vp

<sup>455</sup> PeVL 18/1996 vp

<sup>456</sup> PeVL 5/2012 vp, s. 27

<sup>457</sup> PeVL 24/2012 vp, s. 2–3

<sup>458</sup> PeVL 38/2012 vp, s. 2–3

Omaisuu den erityinen luonne voidaan ottaa arvioinnissa huomioon. Esimerkiksi sähkö-, maakaasu- ja televerkkojen omistajille on voitu asettaa omaisuuden käyttöön kohdistuvia luovutus- ja muita velvollisuuksia ja rajoituksia lähinnä kilpailuedellytysten luomiseksi ja turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on näissä yhteyksissä lähtenyt vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset ovat kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia<sup>459</sup>.

Tällaisista lähtökohdista on arvioitu esimerkiksi säännöksiä

- teleyrityksen velvollisuudesta siirtää toisen yrityksen ohjelmistoja ja palveluja<sup>460</sup>, antaa muille toimijoille oikeuksia käyttää verkkoa<sup>461</sup>, vuokrata toiselle teleyritykselle maanpäällistä televisio- tai radioverkkoa<sup>462</sup> taikka luovuttaa käyttöoikeuksia verkkoon<sup>463</sup> sekä
- säännöksiä verkon käyttöön liittyvistä luovutus- ja yhteenliittämisvelvollisuuksista<sup>464</sup>.

### *Omaisuu den käytön sääntely*

Omaisuu den käyttöä koskeva sääntely ei aina merkitse omaisuudensuojaan kohdistuvaa rajoitusta.

Esimerkiksi vaalirahoituslainsäädäntö sisältää säännöksiä yhdeltä tukijalta vastaanotettavissa olevan tuen määrästä. Sääntelyllä rajoitetaan myös tuen antajan vapautta määrätä omaisuudestaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei tällaisessa sääntelyssä ole kyse varsinaisesta omaisuudensuojan rajoituksesta, vaan pikemminkin sellaisesta omaisuuden käytön sääntelystä, jolle on osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet ja joka luonteeltaan kuuluu nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään<sup>465</sup>.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla annettaviin kaavoihin sisällytettävissä olevat määräykset on arvioitu merkittäviltä osiltaan pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämättömäksi omaisuuden käytön sääntelyksi kuin sen varsinaiseksi rajoittamiseksi<sup>466</sup>.

<sup>459</sup> PeVL 37/2004 vp, s. 2, PeVL 36/2004 vp, s. 2–3, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3–4, PeVL 8/2002 vp, s. 3–4, PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 4/2000 vp, s. 2

<sup>460</sup> PeVL 27/2010 vp, s. 2–3, PeVL 7/2005 vp, s. 6, PeVL 61/2002 vp, s. 4–5

<sup>461</sup> PeVL 10/2007 vp, s. 2–3

<sup>462</sup> PeVL 8/2002 vp, s. 3–4

<sup>463</sup> PeVL 61/2002 vp, s. 3–4

<sup>464</sup> PeVL 47/1996 vp

<sup>465</sup> PeVM 3/2010 vp, s. 6, PeVM 2/2009 vp, s. 5

<sup>466</sup> PeVL 33/2008 vp, s. 3, PeVL 38/1998 vp, s. 3–4

## ***Oikeushenkilön omaisuuteen kohdistuva sääntely***

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden-suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle<sup>467</sup>.

Valiokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatuksi omaisuudensuojan kanssa<sup>468</sup>.

## ***Korvaus käyttörajoituksista***

Perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeesta ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon selvitetessä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittu<sup>469</sup>. Perustuslaista ei toisaalta seuraa estettä siinä edellytettyä paremmalle korvaussääntelylle etenkin, jos korvausten määrä ei muodostu niin korkeaksi, että esimerkiksi perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastuuta luonnon tai kulttuuriperinnön suojeluun jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan. Valtiosäännöstä ei omaisuuden käyttörajoituksen yhteydessä myöskään johdu estettä asettaa esimerkiksi merkityksellisen haitan edellytystä täyden korvauksen määräämiselle<sup>470</sup>.

## ***Sopimusvapaus – sopimussuhteiden pysyvyys***

Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa. Sopimus-oikeuden sääntely sinänsä kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan<sup>471</sup>. Sopimusvapaus kuitenkin saa suojaa tietyssä määrin omaisuudensuojaa turvaavan yleislausekkeen kautta<sup>472</sup>. Esimerkiksi lailla jollekulle

<sup>467</sup> PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3–4, PeVL 34/2000 vp, s. 2

<sup>468</sup> PeVL 17/1997 vp, s. 3, PeVL 45/1996 vp, s. 2

<sup>469</sup> PeVL 24/2012 vp, s. 2–3, PeVL 6/2010 vp, s. 4, PeVL 38/1998 vp, s. 3

<sup>470</sup> PeVL 20/2010 vp, s. 4, PeVL 6/2010 vp, s. 4, PeVL 21/1996 vp, s. 3

<sup>471</sup> PeVL 26/2008 vp, s. 2, PeVL 3/1982 vp, s. 2

<sup>472</sup> HE 309/1993 vp, s. 62, PeVL 15/2004 vp, s. 4–5, PeVL 33/1998 vp, s. 1



säädettävä velvollisuus sopia jostakin asiasta (sopimuspakko) merkitsee rajoitusta henkilön valtaan päättää sopimussuhteistaan<sup>473</sup>. Esimerkiksi pika-luottojen korkokattsäntelyä katsottiin tarpeelliseksi arvioida puuttumisenä luotonantajan ja luotonottajan vapauteen sopia pienen kuluttajaluoton korosta ja luottokustannuksista<sup>474</sup>.

Taannehtiva puuttuminen yksityisten välisiin varallisuusoikeudellisiin sopimussuhteisiin on lähtökohtaisesti ongelmallista. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi<sup>475</sup>. Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa<sup>476</sup>. Valiokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa<sup>477</sup>. Perusteltujen odotusten suojan ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kyseessä on laila alun alkaen luotu erityisjärjestely<sup>478</sup>. Toisaalta vahvasti säännellyillä markkinoilla (esimerkiksi taksipalvelut) toimivat eivät yleensä voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana<sup>479</sup>. Tällaiseenkin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta<sup>480, 481</sup>.

### ***Säännöstelylainsäädäntö***

Pitkälle menevät talouselämän säännöstelytoimet voivat olla ongelmallisia omaisuuden suojaan kannalta. Esimerkiksi hintasulku on katsottu omaisuu-

<sup>473</sup> PeVL 24/2002 vp, s. 3

<sup>474</sup> PeVL 28/2012 vp, s. 2–4

<sup>475</sup> PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 37/1998 vp, s. 2, PeVL 34/1998 vp, s. 2, PeVL 33/1998 vp, s. 2

<sup>476</sup> PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 21/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2002 vp, s. 3

<sup>477</sup> PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 21/2004 vp, s. 3

<sup>478</sup> PeVL 25/2005 vp, s. 3, PeVL 45/2002 vp, s. 3,

<sup>479</sup> PeVL 31/2006 vp, s. 4, PeVL 56/2005 vp, s. 2

<sup>480</sup> PeVL 56/2005 vp, s. 2, PeVL 13/2003 vp, s. 2–3

<sup>481</sup> Perustuslakivaliokunnan muusta käytännöstä ks. PeVL 58/2010 vp, s. 6, PeVL 46/2010 vp, s. 7, PeVL 41/2010 vp, s. 4–6, PeVL 36/2010 vp, 2–3, PeVL 32/2010 vp, PeVL 10/2008 vp, PeVL 4/2008, PeVL 42/2006 vp, PeVL 39/2006 vp, s. 2, PeVL 19/2006 vp, s. 2, PeVL 56/2005, s. 2, PeVL 25/2005 vp, s. 2–4, PeVL 36/2004 vp, s. 3, PeVL 27/2004 vp, s. 4, PeVL 21/2004 vp, s. 3–4, PeVL 13/2003 vp, s. 2–3, PeVL 1/2003 vp, s. 3–4, PeVL 63/2002 vp, s. 2–3, PeVL 45/2002 vp, s. 2–3, PeVL 24/2002 vp, s. 2–3, PeVL 5/2002 vp, PeVL 48/1998 vp, PeVL 29/1998 vp.

densuojan vastaiseksi<sup>482</sup>. Hintojen muunkinlaisella sääntelyllä rajoitetaan omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa luovutuksen tai käytön hinnoittelusta. Tällaista sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta<sup>483</sup>.

### ***Konfiskatorisen verotuksen kielto***

Omaisuuksien perustuslain suojasta on johdettu niin sanotun konfiskatorisen verotuksen kielto. Arvioitaessa sitä, milloin vero on katsottava konfiskatoriseksi, kiinnitetään huomiota veron kohteeksi joutuneen omien valintojen merkitykseen, veron taannehtivuuteen ja siihen, onko kyseessä omaisuuden korvaukseton ottaminen valtiolle<sup>484</sup>.

### ***Pakkolunastus***

Perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastuslauseke sitoo pakkolunastuksen lailla säätämiseen sekä yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksiin.

Pakkolunastuksessa on yleensä kysymys omaisuuden pois ottamisesta ja toiselle siirtämisestä. Myös pitkälle menevät käyttöoikeuden rajoitukset voivat kuitenkin joissakin tilanteissa olla tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettavissa omaisuuden pois ottamiseen ja merkitä perustuslaissa tarkoitettua pakkolunastusta<sup>485</sup>.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho<sup>486</sup>. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että tällöin yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan lakiin otettavin aineellisin säännöksin<sup>487</sup>.

Pakkolunastusta koskeva yleislaki on kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettu laki (603/1977), joka täyttää vaatimuksen, että pakkolunastuksesta on säädettävä lailla. Tämän niin sanotun lunastus-

<sup>482</sup> PeVL 2/1988 vp

<sup>483</sup> PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 32/2009 vp, s. 2, PeVL 27/2008 vp, s. 2, PeVL 54/2006 vp, s. 3, PeVL 31/2006 vp, s. 4, PeVL 49/2005 vp, s. 2-3, PeVL 32/2004 vp, s. 2

<sup>484</sup> PeVL 5/1988 vp, PeVL 12/1986 vp, PeVL 9/1978 vp

<sup>485</sup> Ks. esim. PeVL 38/2012 vp, s. 2, PeVL 8/2011 vp, s. 2, PeVL 61/2010 vp, s. 3, PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 3/2005 vp, s. 3-4, PeVL 15/2004 vp, s. 4-5, PeVL 38/1998 vp, s. 3, PeVL 21/1993 vp, s. 1, PeVL 4/1990 vp, s. 1, PeVL 8/1986 vp, s. 2, PeVL 18/1982 vp, s. 3.

<sup>486</sup> PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 3/2005 vp, s. 4, PeVL 15/2004 vp, s. 4, PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 53/2001 vp, s. 2, PeVL 28/2000 vp, s. 4, PeVL 4/2000 vp, s. 4

<sup>487</sup> PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 53/2001 vp, s. 2, PeVL 4/2000 vp, s. 4, PeVL 38/1998 vp, s. 7

lain mukaan lunastamalla voidaan hankkia kiinteää omaisuutta tai erityinen oikeus, rajoittaa oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta ja erityistä oikeutta sekä lakkauttaa erityinen oikeus.

Perustuslaissa säädetty täyden korvauksen vaatimus täyttyy, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan mainittua lunastuslakia<sup>488</sup>. Lunastusmenettelystä ja täydestä korvauksesta voidaan kuitenkin säätää myös erityislaita<sup>489</sup>.

#### 4.2.11 Sivistykselliset oikeudet (16 §)

Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Perustuslain 16 §:ssä turvataan maksuton perusopetus (1 momentti), muun opetuksen yhtäläinen saatavuus (2 momentti) sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (3 momentti).

##### *Maksuton perusopetus*

Perustuslaissa säädetään jokaiselle subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen<sup>490</sup>. Opetusta on siten voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, on oltava ilmaisia. Lisäksi maksuttomuus kattaa myös tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon<sup>491</sup>.

##### *Oppivelvollisuus*

Oppivelvollisuudesta säädetään perustuslain 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan lailla. Pykälän ensimmäinen ja toinen virke ovat yhteydessä toisiinsa siten, että perusopetukseksi katsotaan se opetus, joka kuuluu

<sup>488</sup> PeVL 15/2004 vp, s. 4, PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 53/2001 vp, s. 2, PeVL 28/2000 vp, s. 4, PeVL 4/2000 vp, s. 4

<sup>489</sup> Ks. esim. PeVL 53/2001 vp, jonka mukaan oli hyväksyttävää viitata osakeyhtiölain säännöksiin lunastusmenettelystä.

<sup>490</sup> PeVL 59/2010 vp, s. 5

<sup>491</sup> HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 20/2007 vp, s. 2, PeVM 25/1994 vp, s. 9

oppivelvollisuuteen. Näin esimerkiksi laajennettaessa oppivelvollisuutta laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta<sup>492</sup>.

Oppivelvollisuudesta ja perusopetuksesta säädetään nykyisin perusopetuslailla (628/1998).

### ***Mahdollisuus saada muuta opetusta ja kehittää itseään***

Perustuslain 16 §:n 2 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan velvollisuuden turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Velvollisuus kattaa opetuksen esiopetuksesta aikuiskoulutukseen asti. Kysymys ei ole subjektiivisesta oikeudesta, vaan yhtäläiset mahdollisuudet turvataan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään<sup>493</sup>.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta arvioitu esimerkiksi ehdotuksia säännöksiksi opiskeluoikeuden menettämisestä<sup>494</sup> ja peruuttamisesta<sup>495</sup> samoin kuin ensimmäistä opiskelupaikkaa hakevien erityiskohtelusta<sup>496</sup>.

Perustuslaissa ei edellytetä muun opetuksen kuin perusopetuksen maksutomuutta, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että jokaisella on tosiasiallinen mahdollisuus saada opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Viittaus yhtäläiseen mahdollisuuteen merkitsee, että jokaiselle tulee turvata puheena olevat mahdollisuudet muun muassa asuinpaikasta riippumatta. Perustuslakivaliokunta on turvaamisvelvoitteen osalta tähden-tänyt palvelujen riittävyyden tärkeyttä sen kannalta, että varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät muodostu tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille saada opetusta ja kehittää itseään<sup>497</sup>.

Viittauksella erityisten tarpeiden mukaisuuteen tarkoitetaan muun muassa sitä, että julkisen vallan on pyrittävä vähentämään ja poistamaan esteitä, joita terveydentila tai vammaisuus mahdollisesti asettavat<sup>498</sup>.

<sup>492</sup> HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 20/2007 vp, s. 2

<sup>493</sup> HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 20/2007 vp, s. 3, PeVL 14/2003 vp, s. 2

<sup>494</sup> PeVL 31/2008 vp, s. 3, PeVL 29/2006 vp, s. 3, PeVL 12/2006 vp, s. 2–3, PeVL 19/2004 vp, s. 3–4, PeVL 74/2002 vp, s. 6

<sup>495</sup> PeVL 60/2010 vp, s. 4

<sup>496</sup> PeVL 23/2012 vp, s. 2–3

<sup>497</sup> HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 11/2009 vp, s. 7, PeVL 14/2007 vp, s. 2, PeVL 14/2003 vp, s. 2, PeVL 36/2000 vp, s. 2, PeVL 9/2000 vp, s. 2, PeVM 25/1994 vp, s. 9

<sup>498</sup> PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 31/2009 vp, s. 2

Julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista. Julkisen vallan velvollisuuksista säädetään tarkemmin lailla. Säännöksellä ei velvoiteta pitämään voimassa nykyistä lainsäädäntöä sinänsä, mutta edellytetään toisaalta, että itsensä kehittämisen mahdollisuutta edistäviä järjestelmiä, kuten erityisesti kirjastolaitos, on riittävästi olemassa<sup>499</sup>.

Perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetty turvaamisvelvollisuus kohdistuu julkiseen valtaan ja siten myös kuntiin. Yksilön kannalta ei ole keskeistä, millaisen työn- ja kustannustenjaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät on valtion ja kuntien välillä käytännössä järjestetty. Kuntien osalta on kuitenkin otettava huomioon, että niiden hallinnon on perustuslain 121 §:ssä vahvistettu perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon<sup>500</sup>.

### *Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus*

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudella luodaan edellytykset kulttuurin kehitykselle.

Tieteen vapauteen kuuluu sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä samoin kuin oikeus julkaista tutkimustuloksensa. Tieteen suuntautumisen tulee toteutua ensisijaisesti tieteellisen yhteisön itsensä harjoittaman tieteen kritiikin kautta. Myös taiteessa tulee vallita ilmaisun ja menetelmien vapaus, joka osaltaan edistää ja monipuolistaa yhteiskunnallista keskustelua<sup>501</sup>.

Opetuksen vapaus sisältää oikeuden opiskella ja hankkia tietoja itseään kiinnostavista asioista ja oikeuden opettaa haluamallaan tavalla niin sisällöllisesti kuin menetelmällisesti<sup>502</sup>.

<sup>499</sup> HE 309/1993 vp, s. 64

<sup>500</sup> HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 9/2000 vp, s. 2, PeVM 25/1994 vp, s. 3

<sup>501</sup> HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 10/2012 vp, s. 4, PeVL 13/2006 vp, s. 2, PeVL 28/2005 vp, s. 2–4, PeVL 28/2004 vp, s. 4, PeVL 6/2003 vp, s. 2–3, PeVL 21/2000 vp, s. 2–3

<sup>502</sup> HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 3/1997 vp

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta suojaa myös perustuslaissa turvattu yliopistojen itsehallinto<sup>503</sup>.

#### 4.2.12 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)

Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi.

Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkittamis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 17 § sisältää säännökset suomen ja ruotsin kielen asemasta kansalliskielinä (1 momentti).

Lisäksi pykälä sisältää säännökset jokaisen oikeudesta käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa samoin kuin säännöksen julkiseen valtaan kohdistuvasta velvollisuudesta huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (2 momentti).

Pykälän 3 momentissa säädetään saamelaisten, romanien ja muiden suomalaisen yhteiskunnan vähemmistöryhmien yhteisöllisestä oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Momentissa todetaan erikseen saamelaisten asema maan ainoana alkuperäiskansana. Momentin sisältämän sääntelyvarauksen mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Lisäksi momentti sisältää säännöksen viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkkaus- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaamisesta lailla.

<sup>503</sup> HE 1/1998 vp, s. 178, HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 15/2009 vp, s. 2, PeVL 11/2009 vp, s. 2, PeVL 13/2006 vp, s. 2, PeVL 19/2004 vp, s. 3

## ***Kansalliskielet***

Suomen kansalliskieliä ovat suomi ja ruotsi. Perustuslain 17 §:n 1 momentissa lausutaan maan virallisen kaksikielisyyden periaate, ja se sisältää ajatuksen kansalliskielten yhdenvertaisuudesta<sup>504</sup>.

## ***Oikeus käyttää omaa kieltä viranomaisissa***

Perustuslain 17 §:n 2 momentissa turvataan jokaisen oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä oikeus saada tällä kielellä toimituskirjansa. Momentissa tarkoitetut oikeudet rajoittuvat kansalliskieliin<sup>505</sup>.

Säännös sisältää viittauksen siinä tarkoitettujen oikeuksien turvaamiseen lailla. Siten oikeus käyttää omaa kieltä ja saada toimituskirjat tällä kielellä ei suoraan perustuslain nojalla ulotu ehdottomana oikeutena yksikielisten kuntien ja muiden itsehallintoyhdyskuntien viranomaisiin, vaan edellyttää tavallisen lain tasoista sääntelyä<sup>506</sup>. Asetuksella asiasta ei voida säätää<sup>507</sup>.

Yleiset säännökset kansalliskielten käyttöä koskevien oikeuksien turvaamisesta on annettu kielilailalla (423/2003)<sup>508</sup>. Kielilaista mahdollisesti poikkeavan sääntelyn tarpeellisuus on aina erikseen perusteltava<sup>509</sup>.

Perustuslakivaliokunta ei patenttilainsäädännön yhteydessä pitänyt ongelmallisena sääntelyä, jonka mukaan patentinhakijalla oli mahdollisuus valita käsittelykieleksi kansalliskielten asemesta englannin kieli. Sääntely ei heikentänyt kenenkään oikeutta käyttää perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisesti omaa kieltään viranomaisessa. Tällaisen perustuslain takaamaa laajemman oikeuden myöntäminen lainsäädännössä ei valiokunnan mielestä ollut ongelmallista etenäkään, kun valiokunta otti huomioon patenttiasioiden erityisluonteen<sup>510</sup>. – Kolmansien osapuolten oikeusturvan ja kielellisten oikeuksien suojan kannalta oli olennaista, että patentinhaltija voitiin myönnettyä patenttia vastaan tehdyssä väitemenettelyssä velvoittaa toimittamaan käännös patentin selityksestä suomeksi tai ruotsiksi<sup>511</sup>.

<sup>504</sup> HE 309/1993 vp, s. 65, PeVM 9/2002 vp, s. 2

<sup>505</sup> HE 309/1993 vp, s. 65, PeVM 25/1994 vp, s. 9

<sup>506</sup> HE 309/1993 vp, s. 65, PeVM 9/2002 vp, s. 5

<sup>507</sup> PeVL 22/1997 vp

<sup>508</sup> PeVM 9/2002 vp

<sup>509</sup> PeVL 50/2010 vp, s. 3

<sup>510</sup> PeVL 50/2010 vp, s. 4; ks. myös PeVL 46/2000 vp, s. 2–3

<sup>511</sup> PeVL 50/2010 vp, s. 4; ks. myös PeVL 46/2000 vp, s. 2

Vankeuslakiin (767/2005) otettavaksi ehdotetun säännöksen mukaan vangille oli viipymättä hänen saavuttuaan vankilaan tiedotettava sen oloista sekä vankien oikeuksista ja velvollisuuksista. Tietoja oli oltava saatavana yleisimmin käytetyillä kielillä vankilassa olevien vankien tarpeiden mukaan. Perustuslakivaliokunta huomautti, ettei säännös yleisimmin käytetyistä kielistä syrjäyttänyt perustuslain 17 §:n tai esimerkiksi kielilain säännöksiä kielellisistä oikeuksista<sup>512</sup>.

Perustuslakivaliokunnan arvioidessa lakiehdotusta mahdollisuudesta siirtää hovioikeudessa vireillä oleva valitusasia toiseen hovioikeuteen se piti asianmukaisena säännöstä ruotsinkielisen asianosaisen jutun siirtämisestä kaksikieliseen hovioikeuteen. Valiokunta katsoi säännösehdotuksen täyttävän perustuslain 17 §:n 2 momentin vaatimuksen oikeudesta käyttää tuomioistuimessa omaa kieltä sekä saada toimituskirjat tällä kielellä<sup>513</sup>.

Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännön (SopS 56/2002) määräykset, joiden mukaan epäillyllä tai syytetyllä on oikeus käyttää kieltä, jota hän täysin ymmärtää ja puhuu, ja oikeus maksutta pätevän tulkin apuun ja käännöksiin olivat riittäviä perustuslain 17 §:n 2 momentin näkökulmasta<sup>514</sup>.

### ***Väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista huolehtiminen***

Perustuslain 17 §:n 2 momentin toinen virke sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Säännöksessä edellytetään paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista. Säännöksellä on merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen sekä koulu- ja muiden sivistysolojen ja omakielisen tiedonvälityksen järjestämisessä<sup>515</sup>.

Sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (14/2003)<sup>516</sup> tarkoitettulle varmentajalle ehdotettu velvollisuus antaa laatuvarmenteen hakijalle tietoja

<sup>512</sup> Ks. myös PeVL 21/2006 vp, s. 3, PeVL 20/2005 vp, s. 3–4.

<sup>513</sup> PeVL 55/2006 vp, s. 3

<sup>514</sup> PeVL 45/2000 vp, s. 8

<sup>515</sup> HE 309/1993 vp, s. 65

<sup>516</sup> Sähköisistä allekirjoituksista annettu laki on kumottu vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetulla lailla (617/2009).



varmenteen käyttöehdoista kirjallisesti sellaisessa muodossa, että hakija voi ne vaivatta ymmärtää, oli perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin kannalta puutteellinen. Lakiehdotusta oli täydennettävä niin, että tiedot tuli antaa ainakin suomen tai ruotsin kielellä<sup>517</sup>.

### *Oppilaitosten opetuskieli*

Perustuslain 17 §:n säännöksillä kielellisistä oikeuksista on merkitystä esimerkiksi koulu- ja muiden sivistysolojen järjestämisessä<sup>518</sup>. Kouluolojen ja opetuksen järjestämisen näkökulmasta perustuslain 17 §:n 2 momentin säännöksissä on keskeisesti kysymys jokaisen oikeudesta saada oman kielen opetusta ja opetusta omalla kielellään<sup>519</sup>.

Pelastusopiston opetuskieli oli asiaa koskevan lakiehdotuksen mukaan suomi. Opetusta kuitenkin annettiin myös ruotsin kielellä ja tarvittaessa muullakin kielellä. Opiskelija saattoi käyttää opiskelijavalinnassa ja kokeissa joko suomen tai ruotsin kieltä. Pelastusopistosta annetun lain (607/2006) säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa<sup>520</sup> todettiin Pelastusopiston järjestävän ammatilliseen tutkintoon johtavaa ja muutakin koulutusta tarpeen mukaan ruotsin kielellä toteutettavina koulutusohjelmina ja kursseina. Perusteluista oli pääteltävissä, että jos riittävä määrä ruotsinkielisiä tai muun kielisiä opiskelijoita tulee kursseille, voitiin opetusta järjestää myös heidän äidinkielellään. Sen sijaan yksittäisellä opiskelijalla ei ollut subjektiivista oikeutta vaatia opetusta ruotsin kielellä. Koska Pelastusopisto oli valtakunnan ainoa alan tutkintoon johtava oppilaitos, oli kielten opetuksessa ja opetuskielessä perustuslakivaliokunnan mukaan syytä kiinnittää erityistä huomiota perustuslain 17 §:n mukaisten kielellisten oikeuksien toteutumiseen<sup>521</sup>.

Maanpuolustuskorkeakoulun opetus- ja tutkintokielenä oli asiaa koskevan lakiehdotuksen mukaan suomi. Opiskelijalla oli kuitenkin oikeus käyttää opiskelijavalinnassa ja kokeissa joko suomen tai ruotsin kieltä. Opinnäyte voitiin laatia joko suomen tai ruotsin kielellä. Perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena, että säännös oli kirjoitettu osoittamaan opiskelijan ehdotonta oikeutta menetellä siinä tarkoitettulla tavalla<sup>522</sup>.

<sup>517</sup> PeVL 2/2002 vp, s. 3

<sup>518</sup> HE 309/1993 vp, s. 65, PeVL 12/2006 vp, s. 2

<sup>519</sup> PeVL 12/2004 vp, s. 2

<sup>520</sup> HE 222/2005 vp, s. 15–16

<sup>521</sup> PeVL 12/2006 vp, s. 2

<sup>522</sup> PeVL 31/2008 vp, s. 2

## *Työehtosopimusten kieli*

Perustuslakivaliokunta piti yleissitovien työehtosopimusten julkaisemista vain niiden laatimiskielellä riittävänä perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisten kielellisten oikeuksien toteutumiseksi, kun vahvistamislautakunta veloitettiin antamaan lisätietoja sopimuksista suomen ja ruotsin kielellä<sup>523</sup>. Valtioneuvoston oikeuskansleri on sittemmin, uuden kielilain säätämisen jälkeen katsonut, että yleissitovat työehtosopimukset tulee julkaista suomeksi ja ruotsiksi<sup>524</sup>.

## *Vähemmistöryhmien oikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan*

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetään saamelaisten, romanien ja muiden suomalaisen yhteiskunnan vähemmistöryhmien (muiden kuin suomen- ja ruotsinkielisten kieliryhmien) yhteisöllisestä oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Momentissa on erikseen mainittu kaksi perinteistä vähemmistöryhmää, saamelaiset ja romanit. Muita siinä tarkoitettuja ryhmiä ovat lähinnä kansalliset ja etniset vähemmistöt. Momentin kohderyhmä on pitkälti sama kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyn käsitteen *minority*<sup>525</sup>.

Momentissa ei rajoituta turvaamaan pelkästään vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia, vaan ulottaudutaan laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Siten esimerkiksi momentissa turvattuun saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästy<sup>526</sup>.

Yhdessä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen yleisen veloitteen kanssa momentissa veloitetaan julkinen valta sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Momentti tarjoaa valtiosääntöisen perustan myös vähemmistöryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen. Toisaalta momentti ei merkitse näiden ryhmien oikeutta omaan kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisessa oikeusjärjestyksessä asetetuista säännöistä<sup>527</sup>.

<sup>523</sup> PeVL 41/2000 vp, s. 6

<sup>524</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2009, s. 57

<sup>525</sup> HE 309/1993 vp, s. 65

<sup>526</sup> HE 309/1993 vp, s. 65

<sup>527</sup> HE 309/1993 vp, s. 65

### ***Saamelaisten asema alkuperäiskansana***

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa on erikseen todettu saamelaisten asema maan ainoana alkuperäiskansana<sup>528</sup>. Saamelaisilla on lisäksi perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Asiasta säädetään nykyisin saamelaiskäräjistä annetulla lailla (974/1995)<sup>529</sup>.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin säännöksellä turvataan muun muassa saamelaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittaminen<sup>530</sup>.

Saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin kiinteästi liittyvää lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee saamelaiskäräjien edustus lainvalmistelussa varmistaa hankkeen alusta lähtien<sup>531</sup>.

### ***Saamelaisten oikeus käyttää saamen kieltä viranomaisessa***

Perustuslain 17 §:n 3 momentti sisältää viittauksen saamelaisten oikeuteen käyttää omaa kieltään viranomaisessa. Säännöksessä edellytetään, että lailla turvataan saamelaisille yksilöllinen oikeus asioida viranomaisessa äidinkiellään, saamalla, laissa tarkemmin säädettyssä laajuudessa<sup>532</sup>. Asiasta säädetään nykyisin saamen kielilaille (1086/2003)<sup>533</sup>.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, etteivät esimerkiksi kuntajajon mahdolliset muutokset heikennä saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä tai kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä<sup>534</sup>.

### ***Viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden vuoksi tulkittamisapua tarvitsevien oikeudet***

Viittomakieli voidaan kielellisenä järjestelmänä rinnastaa puhuttuihin kielisiin. Perustuslain 17 §:n 3 momentin viimeinen virke sisältää maininnan

<sup>528</sup> HE 309/1993 vp, s. 65

<sup>529</sup> PeVM 6/2002 vp, PeVM 5/1995 vp, PeVM 1/1995 vp, PeVM 17/1994 vp

<sup>530</sup> HE 309/1993 vp, s. 65, PeVL 32/2010 vp, s. 10, PeVL 17/2010 vp, s. 3, PeVL 14/2010 vp, s. 3, PeVL 40/2009 vp, s. 2, PeVL 21/2007 vp, s. 2–3, PeVL 18/2006 vp, s. 3–4, PeVL 29/2004 vp, s. 2, PeVL 21/1997 vp, PeVL 44/1996 vp

<sup>531</sup> PeVL 40/2009 vp, s. 2, PeVL 21/2007 vp, s. 3

<sup>532</sup> HE 309/1993 vp, s. 65

<sup>533</sup> PeVM 4/2003 vp

<sup>534</sup> PeVL 37/2006 vp, s. 7–8

viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaamisesta lailla<sup>535</sup>.

Asiasta on yleiset säännökset vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetussa laissa (133/2010)<sup>536</sup>.

Perustuslakivaliokunta katsoi kansalaisuuslakiehdotuksen asettavan viittomakieltä käyttävät eri asemaan muiden kansalaisuuden hakijoiden nähden, kun ehdotuksessa edellytettiin heiltä kahden eri kielen, viittomakielen ja suomen tai ruotsin kielen, kirjallista taitoa. Valiokunta ehdotti kielitaitoedellytystä muutettavaksi siten, että suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen tyydyttävä taito on vaihtoehtoinen edellytys suomen tai ruotsin kielen tyydyttävälle suulliselle ja kirjalliselle taidolle<sup>537</sup>.

Velvollisuudelle liittyy erinäisiin televisio-ohjelmiin ääni- ja tekstityspalvelu oli perusoikeusjärjestelmän kannalta erityisen painavia perusteita, koska tavoitteena oli viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaaminen<sup>538</sup>.

### ***Kielelliset oikeudet ja hallinnolliset jaotukset***

Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Säännöksessä korostetaan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan<sup>539</sup>. Perustuslain 17 §:n säännöksessä puolestaan edellytetään paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä<sup>540</sup>. Perustuslakivaliokunta on sittemmin korostanut perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtimista silloin, kun valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisten toimialueita järjestetään lakia alemmanasteisin säännöksin ja päätöksin<sup>541</sup>. Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä valiokunta totesi perustuslain 122 §:ää arvioidessaan, että kielelliset olosuhteet voivat merki-

<sup>535</sup> HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 66/2010 vp, s. 5, PeVM 25/1994 vp, s. 9

<sup>536</sup> PeVL 31/2009 vp

<sup>537</sup> PeVM 8/2010 vp, s. 2–3

<sup>538</sup> PeVL 27/2010 vp, s. 3

<sup>539</sup> HE 1/1998 vp, s. 177, PeVL 37/2006 vp, s. 7

<sup>540</sup> HE 309/1993 vp, s. 65

<sup>541</sup> PeVL 5/2008 vp, s. 5, PeVL 42/2006 vp, s. 3, PeVL 29/2006 vp, s. 2

tä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa<sup>542</sup>. Valiokunnan mielestä tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määrittellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, velvollisuus perusoikeuksien turvaamiseen edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet<sup>543</sup>.

### 4.2.13 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)

Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

Perustuslain 18 § sisältää säännökset työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapaudesta (1 momentti), julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia työvoiman suojelusta (1 momentti) sekä edistää työllisyyttä (2 momentti) samoin kuin toimeksiannon säätää lailla oikeudesta työllistävään koulutukseen (2 momentti). Lisäksi pykälässä säädetään kiellosta erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä (3 momentti).

#### *Työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapaus*

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Säännöksellä on tarkoitus vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännös koskee myös oikeutta päästä julkiseen virkaan. Lisäksi siinä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino mainitaan nimenomaan toimeentulon hankkimisen keinona. Yhtenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Oikeus valita vapaasti työ liittyy myös yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon sekä yleisiin nimitysperusteisiin<sup>544</sup>.

<sup>542</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 35

<sup>543</sup> PeVL 21/2009 vp, s. 2–3

<sup>544</sup> HE 309/1993 vp, s. 67

Momentissa säädettyä oikeutta rajoittavat luonnollisesti eräät tosiasialliset seikat. Vapautta tehdä työsopimus tai tulla nimitetyksi virkaan rajoittavat tarjolla olevat työpaikat, työssä vaadittava koulutus, kokemus ja ammattitaito sekä julkisten virkojen kelpoisuusvaatimukset. Ammatin- ja elinkeinoharjoittajan valinnanmahdollisuuksia rajoittavat hänen kykynsä myydä tuotteitaan ja palveluksiaan niin, että hän voi hankkia toimeentulonsa<sup>545</sup>.

### ***”Lain mukaan”***

Tosiasiallisten rajoitusten lisäksi työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapautteen kohdistuu runsaasti oikeudellisia rajoituksia. Perustuslain 18 §:n 1 momenttiin sisältyvillä sanoilla *lain mukaan* viitataan mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla<sup>546</sup>. Toisaalta niillä viitataan lailla säätämisen vaatimukseen ja siten siihen, että myös näiden perusoikeuksien kannalta merkityksellinen sääntely tulee toteuttaa lain tasolla<sup>547</sup>.

### ***Luvanvaraisuus***

Vaatus viranomaisen myöntämästä luvasta työn, ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädetty lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettyjen elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti<sup>548</sup>.

<sup>545</sup> HE 309/1993 vp, s. 67

<sup>546</sup> HE 309/1993 vp, s. 67, PeVL 9/2005 vp, s. 2, PeVL 14/2004 vp, s. 2

<sup>547</sup> PeVL 18/2006 vp, s. 3–4, PeVL 8/2005 vp, s. 3, PeVM 5/2002 vp, s. 1–2, PeVL 31/1998 vp, s. 2–3, PeVL 15/1996 vp

<sup>548</sup> PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, s. 2, PeVL 10/2012 vp, s. 4–5, PeVL 8/2012 vp, s. 3–4, PeVL 56/2010 vp, s. 2–3, PeVL 32/2010 vp, s. 7–8, PeVL 22/2010 vp, s. 2, PeVL 31/2006 vp, s. 2–4, PeVL 8/2006 vp, s. 3, PeVL 49/2005 vp, s. 3, PeVL 33/2005 vp, s. 2, PeVL 14/2004 vp, s. 2–3, PeVL 16/2003 vp, s. 2, PeVL 67/2002 vp, s. 2, PeVL 66/2002 vp, s. 2, PeVL 62/2002 vp, s. 2–3, PeVL 61/2002 vp, s. 2–3, PeVL 40/2002 vp, s. 4, PeVL 24/2002 vp, s. 2, PeVL 19/2002 vp, s. 2, PeVL 53/2001 vp, s. 3–4, PeVL 28/2001 vp, s. 6–7, PeVL 28/2000 vp, s. 1–2, PeVL 23/2000 vp, s. 2–4, PeVL 4/2000 vp, s. 3, PeVL 35/1998 vp, s. 1–2, PeVL 35/1997 vp, PeVL 47/1996 vp, PeVL 40/1996 vp, PeVL 15/1996 vp

## *Lupaehdot*

Viranomaisen toimivallan liittämistä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin<sup>549</sup>. Olennaista on muun muassa se, että lupaviranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla<sup>550</sup>.

## *Luvan peruuttaminen*

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen<sup>551</sup>.

## *Luvan uudistamatta jättäminen*

Luvan uudistamatta jättämistä ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole pidetty vaikutuksiltaan ja vakavuudeltaan täysin elinkeinoluvan peruuttamiseen rinnastuvana toimenpiteenä. Tästä huolimatta valiokunta on etenkin huomattavia ja pitkäjänteisiä investointeja vaativan toiminnan sääntelyn yhteydessä pitänyt elinkeinotoiminnan rajoittamisen suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta asianmukaisena, että viranomaisen toimivalta olla uudistamatta lupaa sidotaan laissa laiminlyönnin vakavuuteen ja olennaisuuteen<sup>552</sup>.

## *Luvan muuttaminen*

Lailla on esimerkiksi sähköverkkoluvan sääntelyn yhteydessä voitu säätää lupaviranomaisen toimivallasta muuttaa elinkeinon harjoittamiseen oikeuttavaa lupaa ja sen ehtoja, vaikka luvanhaltija ei ole muutosta hakenut tai muutokseen suostunut. Tällöin toimivalta on sääntelyn suhteellisuuden

<sup>549</sup> PeVL 32/2010 vp, s. 7, PeVL 31/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2003 vp, s. 2, PeVL 67/2002 vp, s. 2, PeVL 62/2002 vp, s. 3, PeVL 61/2002 vp, s. 2, PeVL 19/2002 vp, s. 2

<sup>550</sup> PeVL 56/2010 vp, s. 3

<sup>551</sup> PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, s. 2, PeVL 10/2012 vp, s. 5, PeVL 58/2010 vp, s. 5–6, PeVL 32/2010 vp, s. 8, PeVL 28/2008 vp, s. 2, PeVL 31/2006 vp, s. 2, PeVL 8/2006 vp, s. 3, PeVL 48/2005 vp, s. 2, PeVL 9/2005 vp, s. 3, PeVL 7/2005 vp, s. 9, PeVL 44/2004 vp, s. 2–3, PeVL 14/2004 vp, s. 3, PeVL 16/2003 vp, s. 2–3, PeVL 67/2002 vp, s. 2–3, PeVL 66/2002 vp, s. 2–3, PeVL 61/2002 vp, s. 2–3, PeVL 40/2002 vp, s. 4, PeVL 19/2002 vp, s. 2, PeVL 28/2001 vp, s. 7, PeVL 6/2001 vp, s. 5, PeVL 23/2000 vp, s. 3, PeVL 4/2000 vp, s. 4

<sup>552</sup> PeVL 32/2010 vp, s. 8, PeVL 32/2009 vp, s. 2–3

takia tullut kuitenkin rajata tilanteisiin, joissa muutokset ovat välttämättömiä toiminnan edellytyksissä tapahtuneiden olennaisten muutosten takia<sup>553</sup>.

### ***Luvan mukaisen toiminnan rajoittaminen***

Viranomaiselle on voitu lailla antaa toimivalta rajoittaa (esimerkiksi rahoitus- tai elintarvikemarkkinoilla toimivien) yritysten sinänsä lain ja toimiluvan mukaista toimintaa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tämänkaltaisen sääntelyn yhteydessä edellyttänyt muun muassa, että perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät (esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseen ja siten myös asiakkaiden suojaan taikka väestön terveyteen liittyvät) ja painavat syyt puoltavat rajoitussääntelyä<sup>554</sup>.

### ***Rekisteröitymisvelvollisuus***

Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut elinkeinotoiminnan aloittamisen edellytykseksi säädettävän rekisteröimisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen ja tarkastellut tällaista sääntelyä perustuslaissa turvatuksi elinkeinovapauden ja elinkeinotoiminnan luvanvarais-  
tamiselle asetettujen vaatimusten näkökulmasta<sup>555</sup>.

Sääntelyä sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan yrityksen hyväksymisestä yritykseksi, jonka palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä, ei ole pidetty elinkeinovapauden rajoittamisena esimerkiksi rekisteröintimenettelyyn rinnastettavalla tavalla<sup>556</sup>. Elinkeinovapauden kannalta merkityksellisenä ei pidetty myöskään sääntelyä viranomaisen toimivallasta hyväksyä laboratorioita testauslaboratorioksi, kun sääntelyllä ei sinänsä puututtu oikeuteen tarjota laboratoriopalveluita<sup>557</sup>.

### ***Ilmoitusvelvollisuus***

Pelkästä ilmoitusvelvollisuudesta säätämistä ei ole pidetty elinkeinovapauden kannalta ongelmallisena, jos viranomaisen ei edellytetä tekävän ilmoituksen johdosta päätöstä<sup>558</sup> tai jos ilmoituksen tekemättä jättäminen ei ole merkinnyt kieltoa harjoittaa toimintaa<sup>559</sup>.

<sup>553</sup> PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 62/2002 vp, s. 3, PeVL 61/2002 vp, s. 2–3,

<sup>554</sup> PeVL 32/2009 vp, s. 3, PeVL 7/2009 vp, s. 3, PeVL 28/2008 vp, s. 2–3, PeVL 8/2006 vp, s. 4, PeVL 37/2005 vp, s. 2, PeVL 43/2004 vp, s. 2, PeVL 16/2003 vp, s. 2, PeVL 24/2002 vp, s. 2, PeVL 53/2001 vp, s. 4

<sup>555</sup> PeVL 58/2010 vp, s. 5, PeVL 19/2009 vp, s. 2–3, PeVL 15/2008 vp, s. 2–3, PeVL 33/2005 vp, s. 2, PeVL 9/2005 vp, s. 2–3, PeVL 56/2002 vp, s. 2, PeVL 45/2001 vp, s. 2–3, PeVL 24/2000 vp, s. 2

<sup>556</sup> PeVL 10/2009 vp, s. 2

<sup>557</sup> PeVL 17/2009 vp, s. 2

<sup>558</sup> PeVL 10/2012 vp, s. 4–5, PeVL 54/2002 vp, s. 3,

<sup>559</sup> PeVL 16/2009 vp, s. 3



## ***Muita rajoituksia ja sääntelyä***

Työn, ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapauden näkökulmasta on arvioitu esimerkiksi sääntelyä

- sotilasammattillisiin opintoihin hyväksytyltä edellytettävästä palvelussitoumuksesta<sup>560</sup>,
- seksuaalipalvelujen ostamisen rangaistavuudesta<sup>561</sup>,
- pätevyys- ja kelpoisuusvaatimuksista<sup>562</sup>,
- pätevyystodistuksesta<sup>563</sup>,
- poliisimiehen ja rajavartiolaitoksen sivutehtävistä<sup>564</sup>,
- ulosottotoimen viranhaltijoiden elinkeinotoimintaa koskevista rajoituksista<sup>565</sup>,
- elintarvikehuoneiston hyväksymisestä<sup>566</sup>,
- lääkkeiden hinnoittelusta<sup>567</sup>,
- pienten kuluttajaluottojen korkokatosta<sup>568</sup>,
- rajoituksista tiettyjen henkilöiden oikeuteen toimia yhtiön tai yhteisön toimitusjohtajana ja osallistua yhtiön tai yhteisön hallintoon<sup>569</sup>,
- tartuntatautilainsäädäntöön perustuvasta ansiotyössä käynnin rajoittamisesta<sup>570</sup>,
- kiellosta osallistua vartioimisliiketoimintaan<sup>571</sup>,
- sivutoimia ja -tehtäviä koskevista rajoituksista<sup>572</sup>,
- velallisen toimimiskelpoisuuden rajoituksista<sup>573</sup>,
- työ- tai virkasuhteeseen otettavan rikostaustan selvittämismenettelystä<sup>574</sup>,
- kalastusluksen päällikkyyttä tai päällystään kuulumista koskevan luvan epäämisestä, peruuttamisesta ja pidättämisestä<sup>575</sup>,
- tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta<sup>576</sup>,

<sup>560</sup> PeVL 31/2008 vp, s. 3–4, PeVL 13/2001 vp, s. 2–3

<sup>561</sup> PeVL 17/2006 vp, s. 3

<sup>562</sup> PeVL 8/2005 vp, s. 3, PeVL 31/1998 vp, s. 2–3, PeVL 20/1997 vp

<sup>563</sup> PeVL 26/2001 vp, s. 4, PeVL 24/2000 vp, s. 2

<sup>564</sup> PeVL 19/2005 vp, s. 4–5, PeVL 11/2005 vp, s. 7, PeVL 12/2002 vp, s. 5

<sup>565</sup> PeVL 12/2002 vp, s. 5

<sup>566</sup> PeVL 37/2005 vp, s. 2

<sup>567</sup> PeVL 49/2005 vp, s. 2

<sup>568</sup> PeVL 28/2012 vp, s. 2–4

<sup>569</sup> PeVL 17/2004 vp, s. 5, PeVL 16/2003 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 3, PeVL 52/2001 vp, s. 3–4

<sup>570</sup> PeVL 6/2003 vp, s. 2–3

<sup>571</sup> PeVL 28/2001 vp, s. 7

<sup>572</sup> PeVL 22/1997 vp

<sup>573</sup> PeVL 13/2003 vp, s. 5–6

<sup>574</sup> PeVL 9/2002 vp, s. 2

<sup>575</sup> PeVL 6/2001 vp, s. 5

<sup>576</sup> PeVL 60/2001 vp, s. 2–3

- suoja-alueiden muodostamisesta Suomen aluevesille<sup>577</sup>,
- palveluvuoroituksen asettamisesta postiyritykselle<sup>578</sup>,
- erinäisten velvoitteiden asettamisesta elinkeinonharjoittajalle<sup>579</sup>,
- sähkön tuotannolle syöttötariffina annettavasta elinkeinotuesta<sup>580</sup>,
- yrityskaupan kieltämisestä, purkamisesta ja mahdollisuudesta asettaa yrityskaupalle ehtoja<sup>581</sup>
- kiellosta tarjota solarium-palveluja alle 18-vuotiaille<sup>582</sup>.

### ***Julkisten hallintotehtävien hoitaminen ja elinkeinovapaus***

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen kuulu perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden piiriin. Perustuslain säännöstä elinkeinovapaudesta ei voida tulkita niin, että se esimerkiksi edellyttäisi avaamaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen vapaalle kilpailulle<sup>583</sup>.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt eräitä seikkoja välttämättöminä viranomaisorganisaatioon kuulumattoman yksityisen toimijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Mahdollisuuden hallintotehtävän hoitamiseen myönnetyn hyväksynnän peruuttamiseen tai toiminnan keskeyttämiseen on ollut oltava sidottu vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että yksityiselle toimijalle annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen<sup>584</sup>.

### ***Työvoiman suojeleminen***

Julkisen vallan on perustuslain 18 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan huolehdittava työvoiman suojelusta. Tämä periaate ulottuu kaikkiin heidän valitsemastaan toimeentulomuodosta riippumatta<sup>585</sup>. Virkkeen säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä. Siihen sisältyy myös työaika-suojelu. Säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa. Julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä<sup>586</sup>.

<sup>577</sup> PeVL 21/2000 vp

<sup>578</sup> PeVL 28/2000 vp, s. 2–3

<sup>579</sup> PeVL 58/2002 vp, s. 2, PeVL 30/1997 vp

<sup>580</sup> PeVL 37/2010 vp, s. 3–4

<sup>581</sup> PeVL 40/2010 vp, s. 2

<sup>582</sup> PeVL 5/2012 vp, s. 2

<sup>583</sup> PeVL 27/2012 vp, s. 3, PeVL 21/2010 vp, s. 6, PeVL 12/2010 vp, s. 2, PeVL 20/2006 vp, s. 2–3, PeVL 40/2002 vp, s. 5

<sup>584</sup> PeVL 27/2012 vp, s. 3, PeVL 21/2010 vp, s. 6, PeVL 20/2006 vp, s. 3

<sup>585</sup> PeVL 4/2002 vp, s. 3–4, PeVM 25/1994 vp, s. 10

<sup>586</sup> HE 309/1993 vp, s. 69, PeVL 39/2001 vp, s. 2

### ***Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön***

Työllisyyden edistäminen säädetään julkisen vallan velvollisuudeksi perustuslain 18 §:n 2 momentissa.

Päämääränä on mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen. Työllisyyden edistämisessä on käytetty talous- ja työllisyyspoliittisia toimenpiteitä, mutta säännöksessä ei sinänsä oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan. Velvollisuuden toteuttaminen edellyttää valtiovalan kaikkien elinten laaja-alaista yhteistyötä. Työllisyyden hoidossa on myös julkisen vallan yhteistoiminta elinkeinoelämän kanssa tärkeää. Työllisyyden edistäminen merkitsee samalla sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Tämä merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista<sup>587</sup>.

### ***Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla***

Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään perustuslain 18 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan lailla.

Säännöksellä ei sidota työllistävää koulutusta mihinkään nimenomaiseen, yksittäiseen lakiin, vaan mahdollistetaan erilaiset järjestelyt. Lailla voidaan määritellä koulutuksen tavoitteet ja koulutukseen pääsemisen edellytykset. Koulutukseen osallistuminen on katsottu eräin edellytyksin mahdolliseksi asettaa lailla työttömyysturvan saamisen ehdoksi. Yksilön ja myös yhteiskunnan kannalta on tärkeää poistaa sellainen työttömyys, joka johtuu ammattitaidon tai koulutuksen puutteesta<sup>588</sup>.

Oikeus työllistävään koulutukseen ei ole itsetarkoitus eikä siihen sisälly esimerkiksi jatkuvaa oikeutta saada erilaisia ammatillisia koulutusjaksoja niin kauan kuin joku haluaa ja työttömyys jatkuu. Työllistävän koulutuksen luonteeseen kuuluu, että sillä voidaan lisätä koulutettavan mahdollisuuksia työllistyä. Sen sijaan säännöksessä ei edellytetä, että työllistävällä koulutuksella välittömästi annettaisiin ammatissa tarvittavia erikoistietoja ja -taitoja. Niin sanottua yleissivistävää opetusta voidaan antaa työllistävänä koulutuksena erityisesti silloin, kun koulutuksen puutteellisuus haittaa jonkun työllistymistä. Säännös oikeudesta työllistävään koulutukseen liittyy perustuslain 16 §:ään, jolla oikeus koulutukseen turvataan yleisemmin<sup>589</sup>.

<sup>587</sup> HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 32/2000 vp, s. 2, PeVL 32/1997 vp, PeVL 17/1995 vp, PeVM 25/1994 vp, s. 10

<sup>588</sup> HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 32/1997 vp, PeVL 12/1997 vp, PeVL 17/1995 vp

<sup>589</sup> HE 309/1993 vp, s. 68–69

### ***Lakiin perustumattoman työstä erottamisen kielto***

Perustuslain 18 §:n 3 momentissa säädetään kiellosta erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä.

Säännöksellä korostetaan työoikeudessa yleisesti hyväksyttyä heikomman osapuolen suojaa. Säännöksessä edellytetään lailla säädettaviksi työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Lainsäätäjää sitoo tällöinkin perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johdettu mielivallan kielto. Työstä erottamisen ymmärretään tässä yhteydessä tarkoittavan kattavasti työnteon tosiasiallista lopettamista toisen palveluksessa vastoin työntekijän tahtoa. Säännös koskee kaikkia palvelussuhteen muotoja, siis myös esimerkiksi virkasuhdetta julkisyhteisöön<sup>590</sup>.

#### **4.2.14 Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)**

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 19 § sisältää säännökset jokaisen subjektiivisesta oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (1 momentti), oikeudesta lailla järjestettävään perustoimeentulon turvaan säännöksessä tarkoitetuissa sosiaalisissa riskitilanteissa (2 momentti) samoin kuin julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (3 momentti) sekä tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (3 momentti). Lisäksi pykälässä säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää jokaisen oikeutta asuntoon (4 momentti).

<sup>590</sup> HE 309/1993 vp, s. 69, PeVL 57/2001 vp, s. 2, PeVL 41/2000 vp, s. 6–7, PeVL 22/1997 vp, PeVL 11/1996 vp

## *Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon*

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös on tarkoitettu sillä tavoin toissijaiseksi, että se tulee sovellettavaksi vasta, jos joku ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta ihmisiltä<sup>591</sup>. Välttämätön toimeentulolähde voi olla esimerkiksi aviopuolisolta tai vanhemmilta saatava toimeentulo<sup>592</sup>.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Kysymyksessä on jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus<sup>593</sup> ja suoraan sovellettavissa oleva perustuslain säännös, johon yksilö voi välittömästi vedota<sup>594</sup>.

Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi<sup>595</sup>. Säännöksen piiriin kuuluvat esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen sekä oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon<sup>596</sup>.

Välttämättömän toimeentulon järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä tukimuodoista, tukien saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista<sup>597</sup>.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon liittyy läheisesti lailla säänneltyyn toimeentulotukeen<sup>598</sup>. Perustuslakivaliokunta on muun muassa katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina<sup>599</sup>. Perustuslailla turvattua oikeutta ja toimeentulotukea ei kuitenkaan voida täysin samaistaa toisiinsa, eikä toimeentulotuen taso siten välttämättä ole perustuslain 19 §:n 1 momentin

<sup>591</sup> HE 309/1993 vp, s. 69

<sup>592</sup> PeVL 31/1997 vp, s. 2 ja 4

<sup>593</sup> HE 309/1993 vp, s. 69, PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 26/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVM 25/1994 vp, s. 10

<sup>594</sup> PeVL 18/2001 vp, s. 4, PeVL 31/1997 vp, s. 2

<sup>595</sup> HE 309/1993 vp, s. 19, PeVL 31/1997 vp, s. 2

<sup>596</sup> HE 309/1993 vp, s. 69, PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 2, PeVL 31/1997 vp, s. 2, PeVM 25/1994 vp, s. 10

<sup>597</sup> HE 309/1993 vp, s. 69–70, PeVL 44/2000 vp, s. 2–3, PeVL 31/1997 vp, s. 2, PeVM 25/1994 vp, s. 10

<sup>598</sup> PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 10/2009 vp, s. 3, PeVL 31/1997 vp, s. 2–3

<sup>599</sup> PeVL 18/2001 vp, s. 4, PeVL 20/1998 vp, s. 2, PeVL 31/1997 vp, s. 2

mukainen vähimmäistaso<sup>600</sup>. Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on kuitenkin johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa<sup>601</sup>.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia esimerkiksi kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muulla tavoin kuin rahamääräisinä suorituksina<sup>602</sup>. Toimeentulo voidaan laajamittaisen maahantulon yhteydessä järjestää lyhytaikaisesti myös pelkästään hyödykkeinä<sup>603</sup>. Euroopan unionin kansalaiselle tai häneen rinnastettavalle voidaan vastaanottopalveluja säätää annettavaksi vain siihen saakka, kun hän on saanut tiedoksi kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa<sup>604</sup>.

### ***Oikeus perustoimeentulon turvaan***

Lailla taataan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta yksilön asemasta työelämässä, perhesuhteista ja sosiaalisesta asemasta tai muista vastaavista tekijöistä. Tämän periaatteen mukaisesti perustuslaissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa. Työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys ovat tyyppillisesti tilanteita, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet<sup>605</sup>.

Turvajärjestelmistä säädetään lailla. Perustuslain 19 §:n 2 momentissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin ris-

<sup>600</sup> PeVL 34/2010 vp, s. 2, PeVL 10/2009 vp, s. 3, PeVL 31/1997 vp, s. 2-3

<sup>601</sup> PeVL 31/1997 vp, s. 3

<sup>602</sup> PeVL 59/2010 vp, s. 3, PeVL 8/2005 vp, s. 2, PeVL 18/2001 vp, s. 4

<sup>603</sup> PeVL 59/2010 vp, s. 3, PeVL 18/2001 vp, s. 4

<sup>604</sup> PeVL 59/2010 vp, s. 3, PeVL 26/2010 vp, s. 2-4

<sup>605</sup> HE 309/1993 vp, s. 70

kitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista<sup>606</sup>.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle<sup>607</sup>.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin saman pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon. Perustuslakivaliokunta on korostanut perustoimeentulon turvan olevan itsenäinen etuus suhteessa 1 momentissa tarkoitettuun oikeuteen. Siten 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta<sup>608</sup>. Perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 momentissa tarkoitettua viimesijaisen turvan varaan ketään, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu lailla säädettävään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa<sup>609</sup>.

Perustoimeentuloturvasta huolehtiminen edellyttää sosiaaliturvajärjestelmien laatimista siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä<sup>610</sup>. Perustuslaissa ei kuitenkaan edellytetä perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen (välttämättömän) turvan varassa olevan henkilön saattamista 2 momentin mukaisen (pidemmälle menevää turvaa antavan) järjestelmän piiriin pelkästään sillä perusteella, että hän sairastuu<sup>611</sup>.

Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset – kun otetaan huomioon lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa, kuten perhesuhteensa muutoin – huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksessä tarkoitettua seikan, esimerkiksi

<sup>606</sup> HE 309/1993 vp, s. 70, PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 42/2004 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 3, PeVL 46/2002 vp, s. 2, PeVL 41/2000 vp, s. 6, PeVL 25/1997 vp, s. 2, PeVL 15/1997 vp, PeVL 34/1996 vp, s. 2, PeVL 17/1996 vp, PeVL 16/1996 vp, PeVL 17/1995 vp, s. 2, PeVL 15/1995 vp, s. 2, PeVM 25/1994 vp, s. 10

<sup>607</sup> PeVL 50/2005 vp, s. 2–3, PeVL 46/2002 vp, s. 2–5, PeVL 43/2001 vp, s. 2–3, PeVL 44/2000 vp, s. 3, PeVL 20/1998 vp, s. 4, PeVL 25/1997 vp, s. 3, PeVL 34/1996 vp, s. 1–2, PeVL 17/1996 vp, s. 2, PeVL 16/1996 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 2–3

<sup>608</sup> HE 309/1993 vp, s. 70, PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 2, PeVL 9/1999 vp, s. 4, PeVM 25/1994 vp, s. 10

<sup>609</sup> PeVL 25/1997 vp, s. 2, PeVL 34/1996 vp, s. 2, PeVL 17/1996 vp, PeVL 16/1996 vp, PeVL 17/1995 vp, s. 2, PeVL 15/1995 vp, s. 2–3

<sup>610</sup> HE 309/1993 vp, s. 70, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 13/2005 vp, s. 2–3, PeVL 42/2004 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 3, PeVL 40/2001 vp, s. 2, PeVL 9/1999 vp, s. 3–4, PeVL 17/1996 vp, PeVL 16/1996 vp, PeVL 15/1995 vp, s. 3

<sup>611</sup> PeVL 40/2001 vp, s. 2, PeVL 15/1995 vp, s. 3

työttömyyden johdosta, heikentyneet<sup>612</sup>. Tämän tapaisiin seikkoihin liittyvä tarveharkinta on siten sallittua perustuslain kannalta<sup>613</sup>. Työttömyysturvan kohdalla perustuslakivaliokunta on toisaalta todennut perustuslain kannalta parhaiten sopusuunnassa olevaksi järjestelyksi sääntelyn, jossa tarveharkinta kohdistuu vain työttömän omiin tuloihin<sup>614</sup>.

Perustuslailla ei ole turvattu mitään nimenomaista lailla säädettyä perustoimentulojärjestelmää sinänsä, vaan ylipäätään yksilön oikeus perustoimeentulon turvaan<sup>615</sup>. Olennaista on, että oikeus perustoimeentuloon on perustuslaissa mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa turvattu jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta<sup>616</sup>.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädettyjä vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista edellä tarkoitettuun tavoin suojattuun perustoimeentulon turvaan. Toisaalta momentti sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Siten on luonnollista, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila otetaan huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa. Säännöksellä on tarkoitus varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu<sup>617</sup>.

### ***Riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut***

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Säännöksessä ei määritellä tapaa, jolla sosiaali- ja terveyspalvelut on järjestettävä, vaan velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus. Siten siinä ei esimerkiksi edellytetä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Toisaalta säännöksestä kuitenkin seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta<sup>618</sup>. Esimerkiksi kotihoidontukea on pidetty perustuslain puheena olevassa säännöksessä tarkoitettuna palvelujärjestelmänä<sup>619</sup>.

<sup>612</sup> HE 309/1993 vp, s. 70–71, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 13/2005 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 2, PeVL 40/2001 vp, s. 2, PeVL 15/1995 vp

<sup>613</sup> PeVL 17/1996 vp, PeVL 16/1996 vp, PeVL 17/1995 vp, s. 2, PeVL 15/1995 vp, s. 2

<sup>614</sup> PeVL 20/2012 vp, s. 3, PeVL 46/2002 vp, s. 5

<sup>615</sup> PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 36/1996 vp

<sup>616</sup> PeVL 42/2004 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4

<sup>617</sup> HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVL 34/1996 vp, s. 2–3, PeVM 25/1994 vp, s. 10

<sup>618</sup> HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 36/2012 vp, s. 2, PeVL 41/2010 vp, s. 2, PeVL 13/2005 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 2, PeVL 37/2000 vp, s. 2

<sup>619</sup> PeVL 39/1996 vp, PeVL 33/1996 vp, PeVL 11/1995 vp



Palvelujen järjestämisen tapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä samoin kuin oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, yksityiselämän suoja sekä uskonnon ja omantunnon vapaus<sup>620</sup>.

Perustuslaissa ei sidota sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä mihinkään voimassa olevaan lainsäädäntöön tai instituutioon, vaan edellytetään riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tavallisella lainsäädännöllä annetaan siten säännökset erilaisista etuuksista ja niiden saamisen edellytyksistä sekä menettelyistä<sup>621</sup>. Esi-merkiksi palveluseteli on katsottu yhdeksi tavaksi toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut<sup>622</sup>.

Sosiaali- ja terveystalveluista perittäviä mahdollisia asiakasmaksuja ei saa säätää niin suuriksi, että nämä talvelut tosiasialla siirtyisivät niitä tarvitsevien ulottumattomiin<sup>623</sup>.

Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä<sup>624</sup>. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuja *riittäviä talveluita* ei voida samaistaa pykälän 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen turvaan<sup>625</sup>.

### ***Väestön terveyden edistäminen***

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintalohkoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan<sup>626</sup>.

### ***Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville***

Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää myös säännöksen julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöksessä korostetaan

<sup>620</sup> HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 36/2012 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 2

<sup>621</sup> HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 11/1995 vp

<sup>622</sup> PeVL 10/2009 vp, s. 2

<sup>623</sup> PeVL 10/2009 vp, s. 3, PeVL 8/1999 vp, s. 2, PeVL 39/1996 vp, s. 2

<sup>624</sup> HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 36/2012 vp, s. 2, PeVL 41/2010 vp, s. 2, PeVL 39/2010 vp, s. 5, PeVL 10/2009 vp, s. 3, PeVL 30/2008 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 2

<sup>625</sup> PeVL 10/2009 vp, s. 3

<sup>626</sup> HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 21/2010 vp, s. 3, PeVL 5/2009 vp, s. 2, PeVL 19/2006 vp, s. 2

perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille ja muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville<sup>627</sup>.

Julkisen vallan puuttuminen perheen sisäiseen elämään on aina poikkeuksellinen ja viimekätinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei ole mahdollista muutoin turvata. Tämä lähtökohta korostuu myös lapsen oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 60/1991). Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävä onkin lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa tukeva<sup>628</sup>.

Lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina. Siten säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin, lähinnä oikeuteen saada opetusta. Toisaalta se sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Oikeudella yksilölliseen kasvuun puolestaan korostetaan lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Tällä on merkitystä esimerkiksi opetuksen järjestämisessä. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan, mihin on kiinnitetty erityistä huomiota myös lapsen oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa<sup>629</sup>.

Julkisen vallan tehtävät ovat lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa tukevia. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä voidaan esimerkkeinä mainita lasten päivähoitojärjestelmä, lastensuojelulain (417/2007) mukainen toiminta sekä lapsiperheiden aineellinen tukeminen esimerkiksi lapsilisien ja verotuksellisten toimenpiteiden kautta sekä henkinen tukeminen järjestämällä neuvontapalveluita<sup>630</sup>.

Julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on tarkasteltava kokonaisuutena. Vaikka velvollisuus ei sinänsä kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin tukijärjestelmiin, eivät perustuslaista johtuvia vaatimuksia vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen. Siten esimerkiksi lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista<sup>631</sup>.

<sup>627</sup> HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 58/2006 vp, s. 2–3, PeVL 42/2006 vp, s. 6

<sup>628</sup> HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 42/2006 vp, s. 6, PeVM 7/2006 vp, s. 2

<sup>629</sup> HE 309/1993 vp, s. 72, PeVL 58/2006 vp, s. 2, PeVM 7/2006 vp, s. 2

<sup>630</sup> HE 309/1993 vp, s. 71–72; PeVL 25/2012 vp, s. 2

<sup>631</sup> PeVL 25/2012 vp, s. 2

## *Oikeus asuntoon*

Perustuslain 19 §:n 4 momentissa asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää oikeutta asuntoon. Säännöksellä ei turvata oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena<sup>632</sup>.

Säännöksessä ei ole asetettu nimenomaisia laatuvaatimuksia asumisen tasolle. Edistettäessä oikeutta asuntoon on kiinnitettävä erityistä huomiota asumisen terveellisyteen. Perusoikeussäännösten muodostamasta kokonaisuudesta on niin ikään mahdollista saada tulkinnallista apua säännökselle. Esimerkiksi vain sellaista asuntoa, joka samalla mahdollistaa perustuslailla suojatun yksityiselämän ja kotirauhan, voidaan pitää perusoikeuden täysimääräisen toteutumisen kannalta hyväksyttävänä<sup>633</sup>. Perustuslakivaliokunta on tähdentänyt kunnollisen asunnon erityismerkitystä perustavanlaatuisena elämän ja toimeentulon kysymyksenä<sup>634</sup>.

Säännös sisältää viittauksen asumisen omatoimiseen järjestämiseen. Sosiaaliset perusoikeudet eivät voi olla yksinomaan julkisen vallan vastuulla. Perusoikeussäännösten kokonaisuudella pikemminkin korostetaan yhteiskunnan jäsenten omaa aktiivista toimintaa perusoikeuksien toteuttamisessa. Myös asumisen oikeuden tulee pääosin toteutua yksilöiden omatoimisuuden kautta<sup>635</sup>.

## *Asumis- ja työskentelyvaatimuksista*

Suomessa työskentelyä tai asumista ei ole perustuslaissa mainittu perustuslain 19 §:n 2–4 momentissa tarkoitettujen etuuksien mahdollisina edellytyksinä.

Perusoikeusuudistuksen säätämiseen vuonna 1995 johtanut hallituksen esitys sisälsi ehdotuksen lakivaraukseksi, jonka mukaan etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi olisi voitu lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen<sup>636</sup>. Kyseiset oikeudet olivat hallituksen käsityksen mukaan sellaisia, ettei niitä ollut perusteltua tai käytännössä mahdollista turvata Suomessa tilapäisesti oleskeleville<sup>637</sup>. Tuolloin ehdotetulla perustuslain säännöksellä oli tarkoitus tehdä mahdolliseksi säätää lailla etuuden saamisen edellytyksistä ja myös etuuden porrastamisesta Suomessa työskentelyn tai asumisen keston mukaan.

<sup>632</sup> HE 309/1993 vp, s. 72

<sup>633</sup> HE 309/1993 vp, s. 72

<sup>634</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 10

<sup>635</sup> HE 309/1993 vp, s. 72

<sup>636</sup> HE 309/1993 vp, s. 84

<sup>637</sup> HE 309/1993 vp, s. 72

Perustuslakivaliokunta poisti hallituksen ehdottaman perustuslainkohdan tarpeettomana. Valiokunta katsoi säännösehdotuksen sisältävän juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyy- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset<sup>638</sup>.

Perustuslakivaliokunta katsoi arvioidessaan ehdotusta asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalalaista, ettei perusoikeusjärjestelmästä valiokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä muodostaman kannan mukaisesti aiheudu yleistä estettä säätää Suomessa asumista koskevia vaatimuksia soveltamisalalin kaltaisessa, eri etuuksien saamisen edellytyksiin vaikuttavassa lainsäädännössä<sup>639</sup>. Maahan muuttava henkilö täytti tuolloisen ehdotuksen pääsisällön mukaan johonkin etuuteen vaadittavan asumisedellytyksen, jos hänen eräänlaisen kokonaisarvion perusteella katsottiin muuttavan asumaan tänne vakinaisesti. Valiokunta piti tällaista etuuden saamisen edellytystä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

Näiden kannanottojen pohjalta on valiokunnan mielestä ollut hyväksyttävää lähteä siitä, ettei valtiolla ole yleistä ja ehdotonta – esimerkiksi valtioiden välisestä vastavuoroisuudesta riippumatonta – velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2–4 momentissa tarkoitettuja oikeuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville. Tällaista vastavuoroisuuteen perustuvaa lähtökohtaa ilmentävät myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 12 artiklan 4 kappaleen määräykset<sup>640</sup>.

#### 4.2.15 Vastuu ympäristöstä (20 §)

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 20 § sisältää ympäristöä koskevan perusoikeussäätelyn. Siinä säädetään ympäristöön kohdistuvasta vastuusta (1 momentti) sekä asetetaan julkisen vallan oikeutta ympäristöön koskevat perustuslailliset velvollisuudet (2 momentti).

<sup>638</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 10–11

<sup>639</sup> PeVL 22/2004 vp, s. 2

<sup>640</sup> PeVL 48/2006 vp, s. 3–5, PeVL 33/2004 vp, s. 3–4, PeVL 22/2004 vp, s. 2–3

## *Vastuu luonnosta*

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin<sup>641</sup>.

Momentin säännöksellä on pyritty korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmissukupolvia<sup>642</sup>.

Säännös on tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta. Tämän taustalla on ajatus siitä, että momenttiin liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus<sup>643</sup>.

Säännös on luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen. Se ei voi sellaisenaan toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana, vaan toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken<sup>644</sup>.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on useammankin kerran käsitelty ympäristövastuusäännöksen suhdetta erityisesti omaisuudensuojaan ja katsottu, että perustuslain ympäristösäännöksellä ei perusteta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että se ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin<sup>645</sup>.

Säännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu sekä elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit) että elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) samoin kuin ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisemat). Koska

<sup>641</sup> HE 309/1993 vp, s. 66

<sup>642</sup> HE 309/1993 vp, s. 66

<sup>643</sup> PeVL 38/1998 vp, s. 2, PeVL 21/1996 vp, PeVM 25/1994 vp, s. 10

<sup>644</sup> HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 38/1998 vp, s. 2

<sup>645</sup> PeVL 44/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 38/1998 vp, s. 3, PeVL 21/1996 vp, s. 2

säännöksessä viitataan kulttuuriperintöön, säännös sisältää myös sivistyksellisen perusoikeuden aineksia<sup>646</sup>.

Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen ja pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännöksessä ilmaistaan ihmisten kaikinpuolinen vastuu sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Yksilön osuus ympäristön suojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidätyksenä ympäristön vahingoittamisesta<sup>647</sup>.

Säännöksessä tarkoitettun luonnon monimuotoisuuden osa-alueita ovat muun muassa eläin- ja kasvikunnan geneettinen rikkaus sekä kaikkien uusiutumattomien luonnonvarojen tehokas suojeleminen<sup>648</sup>.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 20 §:n ympäristösäännös on katsottu merkitykselliseksi arvioitaessa esimerkiksi sääntelyä

- kalastusrajoituksista<sup>649</sup>,
- erinäisten pyydysten käyttörajoituksista<sup>650</sup>,
- rakennusperinnön suojelemisesta<sup>651</sup>,
- kaivostoiminnasta<sup>652</sup>,
- talousjätevesien käsittelystä<sup>653</sup>,
- kulttuuriomaisuuden viennistä ja tuonnista<sup>654</sup>,
- maa-ainesten ottamisesta<sup>655</sup> ja
- yksityismetsän hoidosta<sup>656</sup>.

### ***Julkisen vallan velvoite turvaamiseen***

Julkisen vallan on perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

<sup>646</sup> HE 309/1993 vp, s. 66

<sup>647</sup> HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 44/2010 vp, s. 3–4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2

<sup>648</sup> HE 309/1993 vp, s. 66

<sup>649</sup> PeVL 14/2010 vp, s. 3

<sup>650</sup> PeVL 20/2010 vp, s. 2–4

<sup>651</sup> PeVL 6/2010 vp, s. 2–4

<sup>652</sup> PeVL 32/2010 vp, s. 2

<sup>653</sup> PeVL 44/2010 vp, s. 3–5

<sup>654</sup> PeVL 47/1998 vp, s. 2

<sup>655</sup> PeVL 2/1997 vp

<sup>656</sup> PeVL 22/1996 vp

Ympäristön terveellisyysvaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyysvaatimukset sisältyvät esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus<sup>657</sup>.

Säännöksellä vaikutetaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Useilla laeilla säännellään ympäristön ja luonnon suojelua sen eri osa-alueilla. Säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elinympäristönsä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan<sup>658</sup>. Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen<sup>659</sup>. Säännöksellä on ollut merkitystä myös arvioitaessa sääntelyehtoja muutoksenhakuoikeudesta ympäristölainsäädännön alalla<sup>660</sup>.

#### 4.2.16 Oikeusturva (21 §)

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 21 § sisältää perussäännöksen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita ulottuvuuksia. Se on yhteydessä 1 momenttiin, jolla niin ikään turvataan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Pykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja

<sup>657</sup> HE 309/1993 vp, s. 66

<sup>658</sup> HE 309/1993 vp, s. 67, PeVL 15/2004 vp, s. 3, PeVL 53/2002 vp, s. 2, PeVL 38/1998 vp, s. 2, PeVL 21/1996 vp

<sup>659</sup> PeVL 32/2009 vp, s. 2

<sup>660</sup> PeVL 23/2009 vp, s. 2, PeVL 33/2006 vp, s. 2–4, PeVL 38/1998 vp, s. 2

hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella siinä annetaan institutionaalinen suoja tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille.<sup>661</sup>

### ***Lain mukaan toimivaltainen tuomioistuin tai muu viranomainen***

Perustuslain 21 §:n 1 momentti sisältää yleissäännöksen jokaisen oikeudesta saada itseään koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen tuomioistuimen tai muun viranomaisen ratkaistavaksi. Lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi. Käsittelyn tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheettonta viivytystä.

Kussakin asiassa toimivaltaisen tuomioistuimen tai viranomaisen tulee käydä ilmi laista<sup>662</sup>. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut piddättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisen toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti<sup>663</sup>. Viranomaiselle ei siten voida lailla antaa täysin rajoituksetonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltaansa toiselle viranomaiselle<sup>664</sup> tai yksityiselle<sup>665</sup>.

### ***Riippumaton lainkäyttöelin***

Perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaisulla *muu riippumaton lainkäyttöelin* tarkoitetaan tuomioistuimelle ominaiset oikeussuojavaatimukset täyttävää toimielintä ja käsittelyprosessia. Ilmaisuun on sisällytetty paitsi vaatimus oikeussuojaelimen riippumattomuudesta suhteessa toimeenpanovaltaan myös vaatimus ratkaisuelimen puolueettomuudesta suhteessa oikeusjutun tai muun asian eri osapuoliin.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei lainkäyttöelimen osittaista intressipohjaisuutta ole sinänsä pidetty ongelmallisena perustuslain 21 §:n 1 mo-

<sup>661</sup> HE 309/1993 vp, s. 72

<sup>662</sup> PeVL 67/2010 vp, s. 5

<sup>663</sup> PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 21/2009 vp, s. 4–5, PeVL 19/2009 vp, s. 4, PeVL 3/2009 vp, s. 4, PeVL 51/2006 vp, s. 9, PeVL 24/2006 vp, s. 2–3, PeVL 18/2004 vp, s. 2, PeVL 17/2004 vp, s. 2, PeVL 65/2002 vp, s. 4, PeVL 47/2001 vp, s. 3, PeVL 45/2001 vp, s. 5, PeVL 21/2001 vp, s. 4, PeVL 7/2001 vp, s. 4

<sup>664</sup> PeVL 61/2010 vp, s. 5, PeVL 35/2008 vp, s. 3, PeVL 14/2008 vp, s. 3, PeVL 8/2006 vp, s. 4, PeVL 19/2005 vp, s. 8, PeVL 52/2001 vp, s. 5 vrt. PeVL 11/2004 vp, s. 2, PeVL 14/2003 vp, s. 3, PeVL 72/2002 vp, s. 2–3, s. 5 PeVL 11/2002 vp, s. 6–7, s. 3

<sup>665</sup> PeVL 55/2005 vp, s. 3, PeVL 47/2005 vp, s. 5–6



mentin vaatimusten kannalta<sup>666</sup>. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että riippumattomuusvaatimuksen kanssa ei ole sopusoinnussa intressipohjaisten jäsenten määrän muodostuminen lainkäyttöelimestä enemmistöksi<sup>667</sup>. Valiokunta on pitänyt ongelmallisena lainkäyttöelimen tekemistä kokoonpanoltaan sellaiseksi, että se ei täytä riippumattomuusvaatimusta. Valiokunta on näistä syistä pitänyt tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä, että intressipohjaiset jäsenet eivät lain mukaan voi muodostaa enemmistöä valituslautakuntien päätösvaltaisissa istunnoissa<sup>668</sup>.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt erinäisiä muutoksenhakulautakuntia sellaisina muutoksenhakueliminä, joista tulee perustuslain 98 §:n 3 momentin takia säätää lailla ja joiden toiminnassa perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tulee täytyä<sup>669</sup>. Kaikki muutoksenhakuelimen toimintaa keskeisesti koskevat säännökset tulee siten antaa lailla<sup>670</sup>.

Valiokunta on katsonut muutoksenhakuelimen riippumattomuutta vahvistavaksi sääntelyn, jonka mukaan lautakunnan jäsenen oikeudesta pysyä tehtävässään ”on voimassa, mitä”<sup>671</sup> tuomarinviran haltijoista säädetään. Tällaisen sääntelyn on todettu täyttävän perustuslain 103 §:ssä säädetyn vaatimuksen tuomarille turvatusta erityisestä virassapysymisoikeudesta<sup>672</sup>. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden näkökulmasta on lisäksi pidetty perusteltuna, että muutoksenhakuelimen puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jäsenet toimivat laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan tuomarin vastuulla<sup>673</sup>.

### ***Oikeudenmukainen oikeudenkäynti***

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa käytetty käsite *oikeudenmukainen oikeudenkäynti* on englanninkieliselle ”fair trial”-termille Euroopan ihmisoikeussopimuksen<sup>674</sup> 6 artiklan suomennoksessa annettu käännös. Momentti sisältää vaatimuksen lainkäytön oikeussuojatakeiden turvaamisesta lailla.

<sup>666</sup> PeVL 35/2001 vp, s. 2–3, PeVL 37/1997 vp, PeVL 22/1997 vp

<sup>667</sup> PeVL 25/2004 vp, s. 2, PeVL 55/2002 vp, s. 3, PeVL 15/2002 vp, s. 4

<sup>668</sup> PeVL 9/2007 vp, s. 9–10, PeVL 34/2006 vp, s. 2, PeVL 22/2005 vp, s. 2, PeVL 25/2004 vp, s. 2, PeVL 55/2002 vp, s. 3

<sup>669</sup> PeVL 15/2002 vp, s. 3

<sup>670</sup> PeVL 15/2002 vp, s. 4, PeVL 37/1997 vp

<sup>671</sup> Ilmaisun käyttämisestä ks. jakso 12.2.4.

<sup>672</sup> PeVL 9/2007 vp, s. 10, PeVL 34/2006 vp, s. 2

<sup>673</sup> PeVL 9/2007 vp, s. 10, PeVL 35/2006 vp, s. 3

<sup>674</sup> ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 86/1998)

Momentissa luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeimmät osa-alueet eli käsittelyn julkisuus<sup>675</sup>, oikeus tulla kuulluksi<sup>676</sup>, vaatimus päätöksen perustelemisesta sekä oikeus hakea muutosta. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi.

Vaille erillistä mainintaa lainkäytön oikeussuojatakeiden joukossa on jätetty muun muassa vaatimukset käsittelyn suullisuudesta<sup>677</sup>, oikeudesta saada – tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella – oikeudellista apua sekä oikeudesta itse valita oikeusavustaja ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Nämä oikeussuojan osa-alueet sinänsä sisältyvät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteen piiriin. Niiden konkreettiset järjestelyt ja mahdolliset rajoitukset ovat jääneet lailla lähemmin säänneltäviksi, mutta näiltäkään osin lainsäädäntö ei saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa.

Momentissa tarkoitettuihin oikeussuojatakeisiin kuuluvat siinä nimenomaisesti mainittujen osa-alueiden ja edellä todettujen käsittelyn suullisuuden ja oikeusavun ohella muun muassa seuraavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa<sup>678</sup> sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 8/1976) erityisesti rikoksesta syytetyille taatut oikeudet:

- oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen<sup>679</sup>
- oikeus olla todistamatta itseä vastaan<sup>680</sup>
- oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto syytteiden sisällöstä ja perusteista henkilön ymmärtämällä kielellä
- oikeus saada maksutta tulkkausapua
- oikeus saada tieto ja mahdollisuus lausua kaikesta siitä asiaan vaikuttavasta aineistosta, jolla voi olla vaikutusta annettavaan tuomioon<sup>681</sup>
- oikeus tasa-arvoiseen ja riittävään mahdollisuuteen osallistua oikeudenkäyntiin perehtymällä tuomioistuimen ratkaisuun vaikuttaviin asiakirjoihin ja muuhun selvitykseen<sup>682</sup>

<sup>675</sup> PeVL 31/2005 vp, s. 2–4, PeVL 17/2002 vp, s. 4, PeVL 15/2002 vp, s. 4, PeVL 14/2002 vp, s. 6, PeVL 35/2001 vp, s. 2, PeVL 2/1999 vp, s. 3, PeVL 43/1998 vp, s. 7

<sup>676</sup> PeVL 15/2006 vp, s. 3, PeVL 8/2004 vp, s. 3, PeVL 13/2003 vp, s. 5, PeVL 60/2001 vp, s. 3

<sup>677</sup> PeVL 31/2005 vp, s. 2–4

<sup>678</sup> ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 86/1998)

<sup>679</sup> PeVL 60/2010 vp, s. 5–6, PeVL 57/2010 vp, s. 3, PeVL 43/2006 vp, s. 4, PeVL 32/2005 vp, s. 3, PeVL 40/2004 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 7, PeVL 10/2003 vp, s. 5, PeVL 60/2001 vp, s. 2, PeVL 33/2000 vp, s. 3, PeVL 8/2000 vp, s. 3

<sup>680</sup> PeVL 34/2012 vp, s. 3, PeVL 15/2006 vp, s. 4, PeVL 46/2001 vp, s. 5, PeVL 28/2001 vp, s. 7–8, PeVL 19/2000 vp, s. 4, PeVM 7/2000 vp, s. 2, PeVM 6/2000 vp, s. 2

<sup>681</sup> PeVL 67/2010 vp, s. 6, PeVL 39/2009 vp, s. 3

<sup>682</sup> PeVL 7/2000 vp, s. 6

- oikeus olla oikeudenkäynnissä henkilökohtaisesti läsnä<sup>683</sup>
- oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytyksiä valmistella omaa puolustusta
- oikeus saada oikeudellista apua<sup>684</sup>
- oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä<sup>685</sup> ja oikeus neuvotella avustajan kanssa luottamuksellisesti<sup>686</sup>
- oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia<sup>687</sup>
- oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomitukseksi toistamiseen saman teon perusteella (*ne bis in idem*)<sup>688</sup>.

Oikeudenkäyntiin liittyvät tiedoksiannot<sup>689</sup> ja määräajat<sup>690</sup> ovat osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kokonaisuutta, ja niistä on säädettävä lailla. Oikeudenkäyntikulujen korvaamisen<sup>691</sup> sääntely on niin ikään toteutettava lain tasolla.

### ***Hyvän hallinnon takeet***

Perustuslain 21 §:n 2 momentti sisältää vaatimuksen hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla.

Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä 21 §:n kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan paitsi pykälän 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömystä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta myös 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä. Säännöksessä luutellaan hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet eli

- käsittelyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi<sup>692</sup>
- oikeus saada perusteltu päätös<sup>693</sup> sekä
- oikeus hakea muutosta.

<sup>683</sup> PeVL 54/2005 vp, s. 7–8

<sup>684</sup> PeVL 58/2002 vp, s. 2

<sup>685</sup> PeVL 58/2002 vp, s. 2, PeVL 32/2002 vp, s. 2

<sup>686</sup> PeVL 28/2008 vp, s. 3, PeVL 58/2002 vp, s. 2

<sup>687</sup> PeVL 31/2005 vp, s. 4, PeVL 5/1999 vp, s. 6

<sup>688</sup> PeVL 9/2012 vp, s. 3–4, PeVL 45/2000 vp, s. 7

<sup>689</sup> PeVL 9/2010 vp

<sup>690</sup> PeVL 41/2000 vp, s. 7 ja 8

<sup>691</sup> PeVL 64/2002 vp, s. 3–4

<sup>692</sup> PeVL 16/2010 vp, s. 7, PeVL 23/2007 vp, s. 2–3, PeVL 46/2006 vp, s. 3, PeVL 70/2002 vp, s. 6, PeVL 12/2002 vp, s. 6, PeVL 1/2002 vp, s. 2

<sup>693</sup> PeVL 27/2012 vp, s. 2, PeVL 10/2012 vp, s. 5–6, PeVL 10/2011 vp, s. 2, PeVL 48/2006 vp, s. 5, PeVL 10/2006 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 8–9, PeVL 46/2002 vp, s. 8, PeVL 12/2002 vp, s. 6

Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta samoin kuin hallintolaissa (434/2003) säädetty palveluperiaate voidaan liittää 1 momentissa asetettuun asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen. Esimerkiksi oikeus saada oikeudellista apua sisältyy perustuslaissa tarkoitettuihin hyvä hallinnon takeisiin<sup>694</sup>.

Oikaisumenettely on oikeusturvakeino, joka on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisena hyvän hallinnon takeena. Siksi oikaisumenettelyn perusteista on säädettävä lailla<sup>695</sup>.

### ***Oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös***

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Säännöksellä on tarkoitus turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklassa edellytetty oikeus oikeudenkäyntiin jokaisessa sopimusmääräyksissä tarkoitettussa tilanteessa. Jokaisella on oikeus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan taikka häntä vastaan nostetusta rikossyytteenä. Oikeuksia ja velvollisuuksia koskevalla päätöksenteolla sopimuksessa viitataan paitsi yksityisoikeudellisiin riita-asioihin myös moniin julkisoikeudellisiksi luonnehdittaviin asioihin.

Perustuslain 21 §:n 1 momentti kattaa päätökset riita- ja rikosasioissa samoin kuin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa hallintoasioissa. Hallintoviranomaisen päätökset tällaisissa asioissa on siten voitava saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vaikka momentin säännöksillä on selkeä kytkentä erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen, on perustuslakivaliokunta katsonut kansallisen perustuslain tässä kohden liittyvän Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi tai velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin<sup>696</sup>.

<sup>694</sup> PeVL 12/2002 vp, s. 6

<sup>695</sup> PeVL 43/2000 vp, s. 2

<sup>696</sup> PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 12/1997 vp, s. 1

### ***Muutoksenhaku viranomaisen päätökseen***

Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan luonnehtia perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yksilön oikeutta koskevaksi silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille<sup>697</sup>.

Selkein tällainen peruste on niin sanottu subjektiivinen oikeus. Sillä tarkoitetaan oikeutta, joka viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Myös jossain määrin tätä harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien voidaan katsoa täyttävän oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin oikeuden tai etuuden myöntämisperusteen riittävästä täsmällisyydestä. Vaikka viranomaisen harkinnasta riippuvat päätökset eivät yleensä kuulu perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan, voidaan myös harkinnanvaraisten oikeuksien ja etuuksien katsoa joissakin tilanteissa täyttävän perustuslaissa tarkoitettua oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin oikeuden tai etuuden myöntämisperusteen riittävästä täsmällisyydestä. Kysymys on viime kädessä siitä, muodostaako asian sääntely laissa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle asianomaisen henkilön ja julkisen vallan välille<sup>698</sup>.

Jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu olennaisesti viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan<sup>699</sup>.

Mahdollisuus hakea muutosta viranomaisen päätökseen voi kuitenkin joissakin tilanteissa olla tarpeen pitää avoimena viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi<sup>700</sup> samoin kuin soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi<sup>701</sup>, vaikka käsillä ei olisikaan yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskeva asia.

<sup>697</sup> PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 52/2002 vp, s. 3, PeVL 16/2000 vp, s. 4, PeVL 12/1997 vp, s. 1

<sup>698</sup> PeVL 32/2012 vp, s. 4, PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 4, PeVL 9/2007 vp, s. 10, PeVL 52/2006 vp, s. 5-6, PeVL 20/2005 vp, s. 7, PeVL 18/2005 vp, s. 2-3, PeVL 52/2002 vp, s. 3, PeVL 16/2000 vp, s. 4, PeVL 23/1998 vp, s. 5, PeVL 12/1997 vp, s. 1

<sup>699</sup> PeVL 32/2012 vp, s. 4, PeVL 63/2010 vp, s. 2, PeVL 16/2000 vp, s. 4, PeVL 12/1997 vp, s. 1

<sup>700</sup> PeVL 32/2012 vp, s. 4-5, PeVL 10/2009 vp, s. 4, PeVL 55/2002 vp, s. 4, PeVL 47/2002 vp, s. 4, PeVL 46/2002 vp, s. 9

<sup>701</sup> PeVL 30/2005 vp, s. 5, PeVL 13/2005 vp, s. 3-4, PeVL 33/2000 vp, s. 3

Muutoksenhakukieltoja on edellä mainittujen lausuntojen lisäksi arvioitu eräissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja mietinnöissä erityisesti siltä kannalta, onko laissa säädettäväksi ehdotettu kielto kohdistunut

- oikeutta tai velvollisuutta koskevaan päätökseen<sup>702</sup> vai
- harkinnanvaraiseen päätökseen<sup>703</sup>.

Muutoksenhakukiellosta on katsottu mahdolliseksi säätää lailla,

- kun otettiin huomioon, että asianosainen saattoi aina tehdä uuden hakemuksen asian käsittelemiseksi kiireellisenä<sup>704</sup>
- kun päätöksenteko asiassa perustui tieteellisluateisiin arvioihin, jotka eivät luontevasti sopineet tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettaviksi<sup>705</sup>
- kun päätöksellä ei ollut välittömiä itsenäisiä oikeusvaikutuksia ja asianosaisella oli mahdollisuus valittaa päätöksestä pääasialliseksi koskevan muutoksenhaun yhteydessä<sup>706</sup>
- kun päätös koski virkamiehen määräämistä tehtävään erällä hallinnonaloilla<sup>707</sup> tai virkamiehen suostumuksella yleisemmin<sup>708</sup>
- kun päätös koski uskonnollisen yhdyskunnan hengelliseen toimintaan liittyvää asiaa<sup>709</sup>
- kun asian siirtämistä tai jatkoselvitykseen ryhtymistä koskevat päätökset olivat sellaisia, joihin ei ollut välitöntä tarvetta saada oikeussuojaa<sup>710</sup>.

<sup>702</sup> PeVL 10/2012 vp, s. 6–7, PeVL 23/2011 vp, s. 2, PeVL 18/2011 vp, s. 1–2, PeVL 10/2011 vp, s. 2, PeVL 59/2010 vp, s. 4, PeVL 55/2010 vp, s. 3, PeVL 16/2007 vp, s. 3–4, PeVL 51/2006 vp, s. 6, PeVL 30/2005 vp, s. 5, PeVL 18/2005 vp, s. 2–3, PeVL 15/2005 vp, s. 3, PeVL 8/2005 vp, s. 2, PeVL 38/2004 vp, s. 3–4, PeVL 14/2004 vp, s. 4, PeVL 4/2004 vp, s. 9–10, PeVL 59/2002 vp, s. 4, PeVL 47/2002 vp, s. 4–5, PeVL 46/2002 vp, s. 9, PeVL 12/2002 vp, s. 6, PeVL 34/2001 vp, s. 5, PeVL 21/2001 vp, s. 4, PeVL 44/2000 vp, s. 4, PeVL 40/2000 vp, s. 3, PeVL 15/1999 vp, s. 3, PeVL 40/1998 vp, PeVL 29/1998 vp, s. 2, PeVL 23/1998 vp, s. 5, PeVL 17/1998 vp, PeVL 4/1998 vp, PeVL 22/1997 vp, PeVL 17/1997 vp, PeVL 8/1997 vp, PeVL 5/1997 vp, PeVL 3/1997 vp

<sup>703</sup> PeVL 32/2012 vp, s. 4–5, PeVL 63/2010 vp, s. 2, PeVL 9/2007 vp, s. 10, PeVL 52/2006 vp, s. 5, PeVL 30/2005 vp, s. 5, PeVL 13/2005 vp, s. 3–4, PeVL 70/2002 vp, s. 6, PeVL 55/2002 vp, s. 4, PeVL 47/2002 vp, s. 4, PeVL 46/2002 vp, s. 9, PeVL 14/2002 vp, s. 6, PeVL 18/2001 vp, s. 6, PeVL 33/2000 vp, s. 3

<sup>704</sup> PeVL 2/2009 vp, s. 3

<sup>705</sup> PeVL 15/2009 vp, s. 3

<sup>706</sup> PeVL 61/2002 vp, s. 8–9

<sup>707</sup> PeVL 15/1999 vp, s. 3, PeVL 40/1998 vp, s. 2, PeVL 17/1998 vp

<sup>708</sup> PeVL 51/2010 vp, s. 3–4, PeVL 29/2006 vp, s. 3

<sup>709</sup> PeVL 28/2006 vp, s. 2–3, PeVL 20/2003 vp, s. 2

<sup>710</sup> PeVL 16/2011 vp, s. 2

### *Muutoksenhakukiellon sääntelytekniikasta*

Muutoksenhakukiellosta voidaan säätää vain lailla. Kiellosta ei siten voida säätää esimerkiksi asetuksella<sup>711</sup>. Aiemmin annetussa asetuksessa mahdollisesti olevaa muutoksenhakukieltoa ei voida perustuslain 21 §:n 1 momentin ja 107 §:n takia soveltaa esimerkiksi silloin, kun päätös koskee yksilön oikeutta tai velvollisuutta<sup>712</sup>. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus (saada oikeutta tai velvollisuutta koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi) on viime kädessä riippumaton alemmanasteisten säännösten asianmukaisuudesta ja toteutettavissa niiden sisällöstä riippumatta<sup>713</sup>. Perustuslain 21 §:n 1 momentin säännös on tässä mielessä suoraan sovellettava.

Asianmukaisin tapa säännellä muutoksenhakuoikeutta on sisällyttää lakiin tavanomainen maininta hallintolainkäyttölain (586/1996) soveltamisesta.<sup>714</sup> Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla<sup>715</sup>.

Lakiin ei sen sijaan pidä ehdottaa otettavaksi esimerkiksi luetteloa viranomaisen sellaisista päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Tällainen sallivaksi muotoiltu luettelo ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukiellona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta<sup>716</sup>.

Lakiin ei pidä ehdottaa otettavaksi myöskään perustuslakivaliokunnan käytännössä ongelmallisiksi todettuja yleisluonteisia ja erittelemättömiä muutoksenhakukieltoja<sup>717</sup>.

Tarpeettomien muutoksenhakukieltojen ottamista lakiin tulee kaiken kaikkiaan välttää<sup>718</sup>.

<sup>711</sup> PeVL 12/2004 vp, s. 3

<sup>712</sup> PeVL 58/2001 vp, s. 3

<sup>713</sup> PeVL 12/1998 vp, s. 7

<sup>714</sup> Hallintolainkäyttölakiin (586/1996) viittaamisesta ks. jaksot 12.2, 12.3 ja 12.13.2.

<sup>715</sup> PeVL 21/2011 vp, s. 2, PeVL 20/2005 vp, s. 8. Muutoksenhakukieltojen kirjoittamisesta ks. jakso 12.13.2.

<sup>716</sup> PeVL 15/2012 vp, s. 3, PeVL 21/2006 vp, s. 6, PeVL 20/2005 vp, s. 7, PeVL 18/2005 vp, s. 3, PeVL 13/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 9

<sup>717</sup> PeVL 70/2002 vp, s. 5–6, PeVL 54/2001 vp, s. 5, PeVL 34/2001 vp, s. 5–6, PeVL 9/2001 vp, s. 2

<sup>718</sup> PeVL 52/2005 vp, s. 2, PeVL 40/2002 vp, s. 7

Lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto on aina perusteltava hallituksen esityksessä<sup>719</sup>.

Kiireellisen päätöksenteon turvaamiseksi lakiin on muutoksenhakukiellon vaihtoehtona mahdollista ottaa säännös, jonka perusteella viranomaisen päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Laissa voidaan säätää myös asian käsittelemisestä tuomioistuimessa kiireellisenä<sup>720</sup>.

Muutoksenhakukiellon alaiset viranomaisen toimenpiteet voivat joskus olla sellaisia, että ne on pantava viivytyksettä täytäntöön ja että niitä edeltänyttä oikeustilaa ei voida enää muutoksenhakuteitse palauttaa. Oikeusturvasta on tällöin huolehdittava muilla tavoilla<sup>721</sup>.

Hallintoviranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallintotuomioistuimelta. Muutoksenhaun ohjaaminen hallintoviranomaisen päätöksestä yleiseen tuomioistuimeen on mahdollista vain hyvin poikkeuksellisesti<sup>722</sup>.

Muutoksenhakusäännösten kirjoittamisesta kerrotaan jaksossa 12.13.

### ***Tosiasialliset hallintotoimet***

Tosiasialliset hallintotoimet ovat sellaisia viranomaisen suoritettaviksi luonnehdittavia toimenpiteitä, joista ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä ja joihin ei siten ole mahdollista hakea muutosta. Tosiasiallisia hallintotoimia koskevista muutoksenhakukielloista ei ole tarpeen eikä syytä ottaa säännöksiä lakiin<sup>723</sup>.

### ***Lupajärjestelmä muutoksenhaussa ensi asteeseen***

Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen lupajärjestelmällä ensimmäisessä valitusasteessa on mahdollista vain hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa<sup>724</sup>.

### ***Jatkovalituskielto hallintolainkäyttölinjalla***

Lailla voidaan kieltää valituksen tekeminen esimerkiksi hallinto-oikeuden ensimmäisenä valitusasteena antamasta päätöksestä, jos valittajan oikeus-

<sup>719</sup> PeVL 10/2012 vp, s. 7

<sup>720</sup> PeVL 7/2009 vp, s. 3

<sup>721</sup> PeVL 5/2006 vp, s. 7, PeVL 34/2001 vp, s. 5

<sup>722</sup> PeVL 54/2001 vp, s. 5

<sup>723</sup> PeVL 32/2012 vp, s. 5, PeVL 51/2006 vp, s. 6, PeVL 52/2005 vp, s. 2

<sup>724</sup> PeVL 21/2011 vp, s. 2, PeVL 35/2009 vp, s. 3



turva ei välttämättä vaadi jatkovalitusmahdollisuutta<sup>725</sup> ja kieltoa voidaan pitää muutoksenhakuoikeuteen kohdistuvana vähäisenä rajoituksena<sup>726</sup>.

Ehdotukselle jatkovalituskiellosta tulee esittää näihin näkökohtiin pohjautuvat hyväksyttävät perusteet<sup>727</sup>. Kielto tulee laissa muotoilla kohdistumaan perusteltujen ja hyväksyttävien tavoitteiden kannalta tarkasti rajattuihin asioihin ja siten, ettei kielto muodostu asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laajaksi eikä oikeusturvan toteutumisen kannalta suhteettomaksi<sup>728</sup>.

Oikeusturva voi asioiden laatu huomioon ottaen puoltaa sääntelyä jatkovalitusluvasta ehdottoman jatkovalituskiellon sijasta<sup>729</sup>.

### *Jatkovalituslupa hallintolainkäyttölinjalla*

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään kehottanut suhtautumaan pidättyvästi valituslupajärjestelmän laajentamiseen hallintolainkäytössä, vaikka ei olekaan pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena.

Valiokunta on aiemmin huomauttanut valituslupajärjestelmän olevan hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja tähdentänyt, että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi<sup>730</sup>. Valiokunnan mielestä Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole saanut kevyin perustein poiketa<sup>731</sup>. Ehdotukselle valituslupamenettelystä onkin aina ollut esitettävä hyväksyttävät perusteet<sup>732</sup>.

Valituslupasääntelyä on arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Lupamenettely saattaa vähentää korkeimpaan hallinto-oikeuteen käsiteltäviksi tulevien asioiden määrää ja merkitä valituslupamenettelyn piiriin kuuluvien asioiden vireilläolon kokonaisajan lyhentymistä. Käsittelyn joutuisuuden edistämiseksi pyritään toteuttamaan perustuslain

<sup>725</sup> PeVL 33/2006 vp, s. 3

<sup>726</sup> PeVL 58/2006 vp, s. 9, PeVL 70/2002 vp, s. 6, PeVL 54/2001 vp, s. 5

<sup>727</sup> PeVL 31/2009 vp, s. 3, PeVL 19/2002 vp, s. 3

<sup>728</sup> PeVL 11/2009 vp, s. 8, PeVL 70/2002 vp, s. 6, PeVL 43/2002 vp, s. 2, PeVL 19/2002 vp, s. 3

<sup>729</sup> PeVL 31/2009 vp, s. 3

<sup>730</sup> PeVL 57/2010 vp, s. 4, PeVL 48/2010 vp, s. 5, PeVL 33/2008 vp, s. 2, PeVL 33/2006 vp, s. 2–3, PeVL 37/2005 vp, s. 4, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10

<sup>731</sup> PeVL 37/2005 vp, s. 4, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 19/2002 vp, s. 4

<sup>732</sup> PeVL 48/2010 vp, s. 5

21 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta saada asia käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä<sup>733</sup>.

Suhteellisuusperiaatteen kannalta merkitystä on ollut muun muassa valituslupamenettelyn kohteeksi kulloinkin ehdotetun asian merkittävyydellä ja laadulla<sup>734</sup>.

Valituslupasääntelyllä on valiokunnan mielestä mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa keinoja korkeinta hallinto-oikeutta edeltävään muutoksenhakuun voidaan yleensä pitää oikeusturvan kannalta riittävänä<sup>735</sup>. Tällaisia ovat voineet olla esimerkiksi asiat, joilla on vähän taloudellista merkitystä ja jotka ovat oikeudellisesti melko yksinkertaisia tai joissa oikeuskäytäntö on jo vakiintunut<sup>736</sup>. Valiokunta on esimerkiksi pitänyt kaksivaiheista (oikaisuun ja hallinto-oikeuteen oikaisusta tehtävissä olevaan valitukseen perustuva) muutoksenhakumenettelyä ennen korkeinta hallinto-oikeutta oikeusturvan takeiden kannalta riittävänä, kun rajoituksen kohteena olevia päätöksiä on voitu pitää merkittävydeltään vähäisinä ja ratkaisutoiminnan näkökulmasta helppolaatuisina ja kun korkeimman hallinto-oikeuden on ollut myönnettävä valituslupa, jos siihen on ollut jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa säädetty peruste<sup>737</sup>. Lailla on voitu säätää valitusluvasta myös yksilön kannalta sinänsä keskeisiä päätöksiä koskevissa asioissa, kun päätökset ovat olleet osittain harkinnanvaraisina laadultaan sellaisia, joissa oikeusturvan takeiden kannalta on voitu riittävänä pitää, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa säädetty peruste<sup>738</sup>.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin tarkistanut aiempaa kantaansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta<sup>739</sup>. Hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on valiokunnan mielestä syytä arvioida kokonaisuutena, josta mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Valiokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota hallintoasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen kehitykseen. Yhä useammassa asiaryhmässä on nykyisin käytössä oikaisuvaatimusmenettely, jonka asemaa oikeussuojakeinona on vahvistettu muun muassa lisäämällä sitä koskevat yleissäännökset hallintolain 7 a lukuun. Oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä

<sup>733</sup> PeVL 33/2008 vp, s. 2

<sup>734</sup> PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 35/2009 vp, s. 3, PeVL 33/2008 vp, s. 2

<sup>735</sup> PeVL 35/2009 vp, s. 3, PeVL 33/2008 vp, s. 2, PeVL 37/2005 vp, s. 5

<sup>736</sup> PeVL 33/2008, s. 2–3, PeVL 33/2006 vp, s. 2, PeVL 37/2005 vp, s. 5

<sup>737</sup> PeVL 57/2010 vp, s. 4

<sup>738</sup> PeVL 15/2011 vp, s. 5

<sup>739</sup> PeVL 32/2012 vp, s. 3–4

vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi sillä ei voida täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyä vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi alueellisten hallinto-oikeuksien asema on valiokunnan näkemyksen mukaan vahvistunut sekä lainsäädännöllisten toimenpiteiden että näiden tuomioistuinten asiantuntemuksen ja tehtävien lisääntymisen seurauksena. Yhä suurempi osa – nykyisin jopa puolet – korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista kuuluukin ryhmiin, joissa muutoksenhaku edellyttää valituslupaa.

Valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei valiokunnan kannan mukaan enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valituslupan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmä on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltu<sup>740</sup>.

### ***Viranomaisen muutoksenhakuoikeus***

Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta<sup>741</sup>. Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin<sup>742</sup> taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muuten perusteltu<sup>743</sup>.

<sup>740</sup> PeVL 34/2012 vp, s. 4, PeVL 33/2012 vp, s. 4–5, PeVL 32/2012 vp, s. 4

<sup>741</sup> PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 37/2004 vp, s. 3, PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 4/2004 vp, s. 10

<sup>742</sup> PeVL 45/2006 vp, s. 3, PeVL 47/2005 vp, s. 5, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10

<sup>743</sup> PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9

## ***Valinnainen muutoksenhakutie***

Muutoksenhakutien sääntelyn laissa tulee olla selkeää. Se ei saa sisältää esimerkiksi säännöksiä valinnaisista muutoksenhakuteista<sup>744</sup>.

## ***Muutoksenhakuoikeus yleisten tuomioistuinten linjalla***

Perustuslain 21 §:n 2 momentin säännöksellä oikeudesta hakea muutosta turvataan myös oikeutta saattaa käräjäoikeuden tai muun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisu ylemmän asteen eli yleensä hovioikeuden arvioitavaksi<sup>745</sup>.

Muutoksenhakuoikeudesta rikosasioissa määrätään erikseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen<sup>746</sup> seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa. Jokaisella rikoksesta tuomitulla on artiklan 1 kappaleen mukaan oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Muutoksenhakuoikeuteen voidaan artiklan 2 kappaleen mukaan tehdä poikkeuksia ”lain määäämien vähäisten rikosten kohdalla” ja eräissä muissa tapauksissa. Sopimusvaltiolla on verraten laaja harkintavaltta säännellä muutoksenhaun edellytyksiä ja muutoksenhaussa noudatettavaa menettelyä. Esimerkiksi valituslupamenettelyä ei ole sellaisenaan pidetty sopimuksen valvontakäytännössä artiklan vaatimusten vastaisena.

Rikoksesta tuomitulla on kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 14 artiklan 5 kappaleen mukaan oikeus saada syyllisyyskysymys ja tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa lain mukaisesti. Sopimusvaltion lainsäädännöllä voidaan kuitenkin säännellä muutoksenhakuoikeuden käyttämistä. Muutoksenhakutuomioistuimessa noudatettavaa menettelyä säänneltäessä on otettava huomioon sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen vaatimukset yksilön oikeudesta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin.

## ***Vähäiset poikkeukset***

Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa<sup>747</sup>.

<sup>744</sup> PeVL 61/2002 vp, s. 9

<sup>745</sup> PeVL 33/2012 vp, s. 3–4, PeVL 4/2010 vp, PeVL 35/2002 vp, PeVL 9/1997 vp

<sup>746</sup> ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 86/1998)

<sup>747</sup> HE 309/1993 vp, s. 74 ja esim. PeVL 33/2012 vp, s. 3, PeVL 10/2012 vp, s. 5, PeVL 23/2011 vp, s. 2, PeVL 16/2011 vp, s. 2, PeVL 63/2010 vp, s. 2, PeVL 48/2010 vp, s. 6, PeVL 40/2010 vp, s. 5, PeVL 4/2010 vp, s. 3, PeVL 33/2008 vp, s. 2, PeVL 18/2007 vp, s. 4, PeVL 10/2006 vp, s. 3, PeVL 5/2006 vp, s. 7, PeVL 43/2002 vp, s. 2, PeVL 19/2002 vp, s. 3, PeVL 12/2002 vp, s. 6

## 5 AHVENANMAAN HUOMIOON OTTAMINEN LAINVALMISTELUSSA

### 5.1 Ahvenanmaan itsehallinto

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ensimmäinen itsehallintolaki annettiin vuonna 1920, ja siihen oli vaikuttamassa kansainvälinen ratkaisu silloisen Kansainliiton myötävaikutuksella. Itsehallintolaki on sen jälkeen uudistettu kokonaisuudessaan kaksi kertaa, vuonna 1951 ja vuonna 1991.

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) on eduskunnan säätämä laki, jonka voimaan tulemiselle Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se on säädetty samassa järjestyksessä kuin perustuslaki ja maakuntapäivien päätös on tehty määräenemmistöllä. Itsehallintolakia ei voida kumota eikä sitä voida muuttaa ilman Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta. Perustuslain 75 §:n 1 momentissa säädetäänkin, että Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laissa säädetään.

## 5.2 Lainsäädäntövallan jako valtakunnan ja maakunnan kesken

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövallasta 27 ja 29 §:ssä. Viimeksi mainitun pykälän mukaan siinä tarkoitettuihin oikeudenaloihin liittyvä lainsäädäntövalta voidaan maakuntapäivien suostumuksella kokonaan tai osittain siirtää lailla maakunnalle. Muutoin maakunnan ja valtakunnan välistä lainsäädäntövallan jakoa voidaan muuttaa vain itsehallintolakia muuttamalla.

Itsehallintolain mukainen lainsäädäntövallan jako on ehdoton siinä mielessä, että eduskunta ei voi maakunnan osalta säätää niistä asioista, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Vastaavasti maakuntalain säännökset eivät voi ulottua valtakunnan lainsäädäntövallassa oleviin asioihin. Siinäkin tapauksessa, että maakuntapäivät ei ole säätänyt lainsäädäntövaltaansa kuuluvasta asiasta, eduskunnan säätämä laki ei tule toissijaisesti sovellettavaksi maakunnassa, vaan asiaa on pidettävä siellä sääntelemättömänä. Sen sijaan asian kuuluessa valtakunnan lainsäädäntövaltaan, eduskunnan säätämät lait tulevat automaattisesti voimaan Ahvenanmaalla.

Myös Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa jakautuu vastuu itsehallintolain toimivallanjoon mukaisesti. Näin ollen maakunta vastaa Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanosta, siltä osin kuin asia itsehallintolain mukaan kuuluu sen toimivaltaan.

Niin ikään valtiosopimusten saattamiseksi voimaan maakunnassa on hankittava Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen sopimuksen voimaansaattamislaille tai -asetukselle, jos sopimus sisältää poikkeuksia itsehallintolaista tai jos se muuten koskee asioita, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Ulkoasiainministeriön Valtiosopimusoppaassa on ohjeet Ahvenanmaan erityisaseman huomioon ottamisesta sopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa (Valtiosopimusopas, maaliskuu 2012, [www.formin.fi](http://www.formin.fi)).

## 5.3 Maakuntalait

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivät voi säätää maakuntalakeja sille itsehallintolain mukaan kuuluvan toimivallan rajoissa. Säädöshierarkkisesti maakuntalaki on verrattavissa eduskunnan säätämään lakiin. Maakuntalait toimitetaan oikeusministeriöön sekä Ahvenanmaan valtuuskunnan (Ålandsdelegationen) tarkistettaviksi. Ahvenanmaan valtuuskunnan annettua lausuntonsa maakuntalaki esitellään oikeusministeriöstä tasavallan presidentille. Presidentti voi, hankittuaan korkeimman oikeuden lausunnon, käyttää veto-oikeutta laissa mainituilla perusteilla käyttää veto-oikeutta, eli jos maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa tai jos maakuntalaki vaarantaisi Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta (itsehallintolain 19 ja 20 §). Jos presidentti ei tee päätöstä neljän kuukauden määräajassa, maakuntalaki tulee voimaan. Kyse ei siis ole maakuntalain vahvistamisesta, vaan pikemminkin jälkivalvonnasta.

Maakuntapäivillä on lainsäädäntövaltaansa kuuluvissa asioissa mahdollisuus säätää eduskunnan säätämän lain soveltamisesta maakunnassa. Tällaista maakuntalakia kutsutaan blankettilaksi (blankettlag). Blankettilaki voi myös olla sekamuotoinen siten, että se osittain poikkeaa eduskunnan säätäämästä laista.

## 5.4 Ahvenanmaata koskevat erityissäännökset laissa

Koska Ahvenanmaan erityisasemasta sekä valtakunnan ja maakunnan välisestä toimivallan jaosta on jo voimassa perustuslain ja itsehallintolain säännökset, näistä asioista ei ole aiheellista mainita lain tasolla. Pääsääntöisesti eduskunnan säätämään lakiin ei myöskään ole tarpeen sisällyttää erityissäännöksiä maakunnasta, eikä maakunnan itsehallinnosta johtuvista asioista yleensä tarvitse mainita hallituksen esityksen perusteluissa.

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa kysymyksissä saattaa erinäisissä tapauksissa kuitenkin olla aiheellista ottaa eduskunnan säätämiin lakeihin Ahvenanmaata koskevia erityissäännöksiä tai poikkeussäännöksiä. Näin on esimerkiksi silloin, kun Ahvenanmaasta maakunnan itsehallinnon tai erityisolosuhteiden takia tarvitaan erilaisia säännöksiä kuin muusta Suomesta. Erityis- tai poikkeussäännösten tarve on arvioitava tapaus-

kohtaisesti. Erityis- tai poikkeussäännöksiä<sup>748</sup> saatetaan tarvita esimerkiksi elinkeino- tai verolainsäädännössä taikka valtion aluehallintoa koskevassa lainsäädännössä<sup>749</sup>.

Lainsäädäntövallan jakautuminen valtakunnan ja maakunnan välillä on joissakin tapauksissa tulkinnanvaraista. Siitä, onko jokin valtakunnan laki voimassa Ahvenanmaalla vai ei, ei voida säätää lailla, koska kysymyksen ratkaiseminen riippuu itsehallintolain tulkinnasta. Tämän vuoksi ei hallituksen esitysten perusteluissakaan tule epäselvissä tapauksissa antaa tulkintasuositusta lain soveltamisesta Ahvenanmaalla, vaan toimivaltakysymys ratkeaa joko maakuntapäivien sittemmin samasta aiheesta säätämän maakuntalain lainsäädäntövalvonnassa tai se jää viime kädessä tuomioistuinten ratkaistavaksi.

Lainvalmistelijan asiana on selvittää, onko jonkin lain valmistelun yhteydessä aiheellista ottaa esiin kysymys Ahvenanmaata koskevista erityissäännöksistä taikka onko tarpeen esityksen perusteluihin sisällyttää kirjauksia maakunnan oloista tai ehdotetun sääntelyn vaikutuksista Ahvenanmaalla sekä tarvittaessa olla näissä asioissa yhteydessä Ahvenanmaan maakunnan hallitukseen.

## 5.5 Toimivalta hallintoasioissa – sopimusasetukset

Ahvenanmaan itsehallintolakiin sisältyvän pääsäännön mukaan toimivalta hallintoasioissa määräytyy lainsäädäntövallan jaon mukaisesti. Maakunnalla ja vastaavasti valtakunnalla on siten hallintovalta sen lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa. Tätä pääsääntöä täydentävät lukuisat erityissäännökset (23 ja 30 §). Hallinnosta ja siitä aiheutuvista kustannuksista vastaa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla aloilla valtakunta ja maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla aloilla maakunta.

<sup>748</sup> Esimerkkejä voimassa olevasta lainsäädännöstä on osoitteessa [www.finlex.fi/alkuperäiset/saadokset](http://www.finlex.fi/alkuperäiset/saadokset), ja niitä voi etsiä pikahaualla Ahvenanma\*.

<sup>749</sup> Joskus on lakitekstiin aiheellista ottaa maininta, että valtion alue- tai paikallishallinnolle kuuluvista, valtakunnan lainsäädäntövallassa olevista tehtävistä vastaa maakunnassa Ahvenanmaan valtionvirasto (Statens ämbetsverk på Åland). Ks. esim. aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 16 § sekä laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain (1186/2009) 4 §:n 4 momentti ja 6 §:n 4 momentti.



Maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä siirtää maakunnalle ja vastaavasti voidaan maakunnan viranomaisille kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle. Sen sijaan kunnille kuuluvia tehtäviä ei ole mahdollista siirtää maakunnalle tai maakunnassa sijaitsevilta kunnilta valtiolle. Itsehallintolain 32 §:n mukaan hallintotehtäviä siirretään sopimusasetuksella. Sopimusasetukseen voidaan sisällyttää säännös siirretyistä hallintotehtävistä johtuvien kustannusten jaosta. Aloitteentekijänä sopimusasetuksen antamiselle voi olla joko maakunnan hallitus tai toimivaltainen ministeriö.

Sopimusasetuksen antaa tasavallan presidentti maakunnan hallituksen suostumuksella.<sup>750</sup> Asia esitellään aina oikeusministeriöstä, mutta sopimusasetukset valmistellaan yhteistoiminnassa toimivaltaisen ministeriön ja maakunnan hallituksen kanssa. Ehdotuksesta on pyydettävä Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto.

Myös Euroopan unioniin liittyvien kansallisten hallintopäätösten osalta jakautuu toimivalta itsehallintolain toimivallan mukaisesti.

---

<sup>750</sup> Sopimusasetuksen johtolauseen kirjoittamisesta ks. jakso 17.2.3.



## 6 EUROOPAN UNIONIN OIKEUS OSANA SUOMEN OIKEUSJÄRJESTYSTÄ

### 6.1 Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde

#### 6.1.1 Unionin oikeuden velvoittavuus

Euroopan unionin oikeudella voidaan luoda välittömästi sovellettavia oikeuksia ja velvollisuuksia unionin toimielimille ja jäsenvaltioille sekä yksityisille, niin luonnollisille henkilöille kuin oikeushenkilöille. Suomen valtiosäännön kannalta unionin oikeus eroaa perinteisestä kansainvälisestä oikeudesta siinä, että unionin oikeudessa voidaan säännellä ylikansallisella tasolla suoraan yksityisten oikeusasemaa ja yksityisten välisiä suhteita.

Unionin oikeus on osa Suomen oikeusjärjestystä, ja se velvoittaa kansallisia viranomaisia lainvalmistelussa ja soveltamiskäytännössä. Unionin perussopimusten ja säädösten lisäksi muut unionin oikeuden lähteet – oikeusperiaatteet, unionin tekemät kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö – ovat osa kansallista oikeusjärjestystä, ja ne velvoittavat kansallisia viranomaisia. Liittymissopimuksen voimaansaattamisen myötä Suomessa on muodollisesti saatettu kansallisesti voimaan perussopimukset ja hyväksytty unionin oikeusjärjestys osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

Unionin oikeuden soveltaminen on suurelta osin jäsenvaltioiden viranomaisten tehtävänä. Jäsenvaltioilla tulee olla tehokkaan oikeussuojan ta-

kaava järjestelmä, jolla varmistetaan unionin oikeuden tehokas toteutuminen käytännössä. Yksilön oikeussuojakeinoista päätetään kansallisesti myös unionin asioissa, mikä merkitsee, että kansalaiset voivat vedota unionin oikeuteen kansallisissa tuomioistuimissa ja muissa kansallisissa viranomaisissa kansallisten menettelyiden mukaisesti.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuilla on keskeinen merkitys unionin oikeutta tulkittaessa ja sovellettaessa. Sen vuoksi unionin oikeuden sisällön selvittäminen edellyttää usein myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perehtymistä.

### 6.1.2 Vilpittömän yhteistyön periaate

Vilpittömän yhteistyön periaate velvoittaa jäsenvaltion toteuttamaan kaikki toimenpiteet, joilla varmistetaan unionin perussopimuksista ja säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Jäsenvaltion tulee toteuttaa tarvittavat kansalliset toimenpiteet unionin säädösten panemiseksi täytäntöön. Periaate velvoittaa myös pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.<sup>751</sup> Se sitoo jäsenvaltion kaikkia viranomaisia. Kansallisten tuomioistuinten ja muiden kansallisten viranomaisten tulee muun muassa tulkita unionin oikeutta Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä luotujen periaatteiden mukaisesti. Tuomioistuin on oikeuskäytännössään luonut eräitä unionin oikeusjärjestyksen ja kansallisen oikeusjärjestyksen välistä suhdetta koskevia oikeusperiaatteita, joita käsitellään seuraavassa.

### 6.1.3 Tulkintavaikutuksen periaate

Euroopan unionin oikeus vaikuttaa välillisesti kansallisen oikeuden tulkintaan. Tulkintavaikutuksen periaatteen mukaan kansallisten tuomioistuinten ja muiden kansallisten viranomaisten tulee tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä siihen vaikuttavan unionin oikeuden mukaisesti niin tarkoin kuin se on mahdollista, kun otetaan huomioon kansallisessa oikeudessa hyväksytty harkintavalta tulkinnessa.

<sup>751</sup> EU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohta ja EUT-sopimuksen 291 artiklan 1 kohta.

### 6.1.4 Välittömän oikeusvaikutuksen periaate

Euroopan unionin oikeutta koskee myös välittömän oikeusvaikutuksen periaate. Periaatteen mukaan unionin perussopimuksissa ja toimielinten antamissa säädöksissä voidaan antaa yksityisille oikeuksia, joihin he voivat vedota kansallisessa tuomioistuimessa ja muussa kansallisessa viranomaisessa. Luonnollinen henkilö tai yksityinen oikeushenkilö voi vedota perussopimuksen määräykseen tai unionin säädöksen säännökseen, jos määräyksellä tai säännöksellä katsotaan olevan välitön oikeusvaikutus. Perussopimuksen määräyksellä ja unionin säädöksen säännöksellä on välitön oikeusvaikutus, jos se on riittävän selvä ja täsmällinen sekä ehdoton. (Ks. myös jakso 6.3.3.)

### 6.1.5 Etusijaperiaate

Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden ristiriitatilanteessa sovellettavaksi voi tulla etusijaperiaate, jollei muuten voida varmistaa unionin oikeuden toteutumista. Periaatteen mukaan perussopimuksen määräys tai unionin säädöksen säännös, jolla on välitön oikeusvaikutus, syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen riippumatta tämän asemasta kansallisessa säädöshierarkiassa.<sup>752</sup>

## 6.2 Euroopan unionin perussopimukset

Euroopan unionin perussopimukset ovat jäsenvaltioiden välisiä kansainvälisiä sopimuksia, joihin unioni perustuu ja joissa on perussäännöt unionin toiminnasta. Perussopimukset sisältävät yleisiä määräyksiä ja määräyksiä periaatteista, jotka sitovat kansallisia viranomaisia ja jotka tulee ottaa huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa. Jäsenvaltiot ovat saattaneet perussopimukset kansallisesti voimaan oman valtiosääntönsä mukaisessa järjestyksessä. Unionin perustamisen jälkeen siihen liittyneet uudet jäsenvaltiot ovat hyväksyneet perussopimukset liittymissopimuksissaan. Suomessa liittymissopimus on saatettu voimaan lailla ja asetuksella<sup>753</sup>.

<sup>752</sup> Ks. julistus 17 Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta.

<sup>753</sup> Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annettu laki (SopS 102/1994) sekä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulos-ta annettu asetus (SopS 103/1994).

Euroopan unioni perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen (SopS 67/2009, jäljempänä *Lissabonin sopimus*<sup>754</sup>) voimaantulon jälkeen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, jäljempänä *EU-sopimus*<sup>755</sup>, ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen, jäljempänä *EUT-sopimus*<sup>756, 757</sup>. Myös jäsenvaltioiden liittymissopimuksiin sisältyy yhä määräyksiä, jotka eivät ole menettäneet merkitystään. Unionin perussopimuksiin sekä niiden muuttamisesta tehtyihin sopimuksiin on liitetty pöytäkirjoja, joilla on sama oikeudellinen asema kuin itse perussopimuksilla. Perussopimuksiin rinnastettava oikeudellinen asema on myös Euroopan unionin perusoikeuskirjalla, josta tuli oikeudellisesti sitova Lissabonin sopimuksen myötä. Perussopimuksiin liitetyt julistukset ovat poliittisia tahdonilmauksia, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia.

Lissabonin sopimus on aikaisempien perussopimusten muuttamisesta tehty sopimus. Alkuperäiset yhteisöjen perustamissopimukset ja Euroopan unionista tehty sopimus niihin kohdistuvine lukuisine muutossopimuksiineen ovat yhä muodollisesti voimassa siltä osin kuin niitä ei ole kumottu tai niiden voimassaolo ei ole muuten päättynyt.<sup>758</sup> Perussopimuksiin viitataan EU- ja EUT-sopimuksina, joihin voimassa olevat perussopimusten määräykset on konsolidoitu eli koottu yhteen. Sopimusten artiklat on numeroitu uudelleen. Uusi numerointi ilmenee sopimuksen liitteenä olevista vastaavuustaulukoista. Sopimusten konsolidoiduissa toisinnoissa käytetään vastaavuustaulukoiden mukaisia artiklanumeroita.<sup>759</sup>

EU-sopimus ja EUT-sopimus muodostavat unionin perusteita ja toimintaa koskevien sääntöjen kokonaisuuden, joka tulee ottaa huomioon unionin säädöksiä täytäntöön pantaessa ja sovellettaessa. Sopimukset ovat oikeudellisesti samanarvoisia, kummallakaan ei ole etusijaa toiseen nähden.

<sup>754</sup> Ks. Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1.

<sup>755</sup> Artikloihin viitattaessa käytetään usein lyhennettä SEU.

<sup>756</sup> Artikloihin viitattaessa käytetään usein lyhennettä SEUT.

<sup>757</sup> Lisäksi Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus (Euratom-sopimus) on yhä voimassa, sellaisena kuin sitä muutettiin Lissabonin sopimuksella (sopimuksen 4 artikla ja pöytäkirja n:o 2 Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta).

<sup>758</sup> Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen (*EHTY-sopimus*) voimassaolo päättyi vuonna 2002.

<sup>759</sup> Ks. EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen konsolidoidut toisinnot, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 1. Ks. myös Euratom-sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 327, 26.10.2012, s. 1.

## 6.3 Euroopan unionin säädökset

### 6.3.1 Johdettu oikeus

Johdetulla oikeudella tarkoitetaan Euroopan unionin toimielinten antamia oikeudellisesti sitovia säädöksiä eli asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä. Niitä voidaan antaa sekä lainsäätämisyjärjestyksessä että alemmantasoisina säädöksinä. Sitovien säädösten lisäksi toimielimet voivat antaa suosituksia ja lausuntoja. Unionilla on myös muita instrumentteja, kuten julistuksia ja päätöslauselmia. Pelkästään instrumentin nimikkeen perusteella ei voida aina päätellä, kuinka sitovia ja velvoittavia instrumentin kirjaukset käytännössä ovat, tuleeko niitä soveltaa suoraan sellaisinaan tai kehen ne kohdistuvat. Kunkin kirjauksen sisällön perusteella tulee aina erikseen arvioida, mitä vaikutuksia sillä on tarkoitettu saada aikaan.

Unionin säädöksissä on johdanto-osa sekä varsinainen säädösosa artikloineen. Johdanto-osassa esitetään säädöksen tavoitteet ja perustelut säädöksen antamiselle. Siitä ilmenee myös säädöksen oikeusperusta. Oikeudellisesti sitovat säännökset sisältyvät säädöksen artikloihin. Johdanto-osassa ei voida säätää sitovista velvoitteista, mutta johdanto-osa tulee ottaa huomioon artiklatekstiä tulkittaessa.

### 6.3.2 Säädösten hierarkkisuus

Euroopan unionilla on sen lainsäätäjien – Euroopan parlamentin ja neuvoston – suoraan perussopimuksen määräyksen nojalla antamia säädöksiä sekä näiden säädösten nojalla annettuja alemmantasoisia säädöksiä. Säädöstasoltaan ylimpänä ovat unionin lainsäätäjien perussopimuksen nojalla antamat säädökset. Niitä alempana ovat perussopimuksen nojalla annettuihin säädöksiin perustuvat säädökset. Nämä antaa yleensä komissio. Unionin eri säädöstyyppejen – asetusten, direktiivien ja päätösten – välillä ei ole hierarkkista eroa, vaan niiden erot liittyvät käyttötarkoitukseen: kaikkia näitä instrumentteja voidaan antaa sekä perussopimusten nojalla että lainsäätäjien antamiin säädöksiin sisältyvien valtuutusten nojalla, jollei käytettäväs-tä instrumentista määrätä tai säädetä oikeusperustana olevassa määräyksessä tai säännöksessä.

Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset ovat unionin lainsäätäjinä toimivien parlamentin ja neuvoston antamia säädöksiä. Ne annetaan suoraan perussopimuksen määräyksen nojalla. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle toimivalta antaa

säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätäjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Säädösvallan siirron nojalla annetun säädöksen nimikkeestä käy ilmi, että kyse on delegoidusta säädöksestä, esimerkiksi *delegoitu asetus*.<sup>760</sup>

Unionin säädöksissä voidaan myös siirtää komissiolle täytäntöönpanovaltaa, jonka nojalla komissio voi antaa täytäntöönpanosäädöksiä. Neuvosto voi perustelluissa tapauksissa poikkeuksellisesti pidättää täytäntöönpanovallan myös itsellään ja antaa itse täytäntöönpanosäädöksiä. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen annettujen täytäntöönpanosäädösten nimikkeistä käy ilmi, että kyse on täytäntöönpanosäädöksistä, esimerkiksi *täytäntöönpanodirektiivi*.<sup>761</sup>

### 6.3.3 Sitovat säädökset

#### *Asetukset*

Unionin asetuksilla luodaan yhtenäistä lainsäädäntöä. Ne ovat suoraan sovellettavia, eikä niiden voimaantulo taikka sovellettavuus jäsenvaltioissa edellytä jäsenvaltioilta erillisiä toimenpiteitä.<sup>762</sup> Niissä voi kuitenkin olla jäsenvaltioilta toimenpiteitä, muun muassa seuraamuksista säätämistä, edellyttäviä säännöksiä.

Asetuksia sovelletaan sellaisinaan kansallisissa tuomioistuimissa ja muissa kansallisissa viranomaisissa, myös yksityisten osapuolten välisissä suhteissa. Jäsenvaltioiden kansalaiset voivat yleensä vedota asetuksen säännöksiin samalla tavalla kuin kansallisen lain ja asetuksen säännöksiin, eli niillä on yleensä välitön oikeusvaikutus.

#### *Direktiivit*

Direktiivit ovat jäsenvaltioille osoitettuja säädöksiä, joilla veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan direktiivissä edellytetyt toimenpiteet ja saattamaan kansallinen lainsäädäntönsä direktiivin sisällön mukaiseksi.<sup>763</sup> Direktiivejä käytetään yleensä silloin, kun halutaan jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa jossakin asiassa. Kukin jäsenvaltio voi itse valita tavan, jolla se toteuttaa

<sup>760</sup> Ks. EUT-sopimuksen 290 artikla.

<sup>761</sup> Ks. EUT-sopimuksen 291 artiklan 2–4 kohta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011 yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.

<sup>762</sup> Ks. EUT-sopimuksen 288 artiklan toinen kohta.

<sup>763</sup> Ks. EUT-sopimuksen 288 artiklan kolmas kohta.



direktiivissä edellytetyt toimenpiteet, mutta kansallisen sääntelyn tulee johtaa direktiivillä tavoiteltuun tulokseen. Jäsenvaltio voi myös päättää muodosta, jota käyttäen täytäntöönpano toteutetaan jäsenvaltion sisäisesti.

Direktiivit eivät ole suoraan sovellettavia. Ne luovat oikeuksia ja velvollisuuksia jäsenvaltion kansalaisille yleensä vasta sen jälkeen, kun ne on pantu täytäntöön kansallisesti. Jäsenvaltion kansalainen voi kuitenkin vedota direktiivin säännökseen jäsenvaltion viranomaista vastaan, jos säännöksellä on välitön oikeusvaikutus. Tämä voi tulla kyseeseen, jos jäsenvaltio on laiminlyönyt direktiivin täytäntöönpanon sille asetetussa määräajassa tai täytäntöönpano on ollut virheellinen. Edellytyksenä on direktiivin säännöksen riittävä selvyys ja täsmällisyys sekä ehdottomuus.

### ***Päätökset***

Kuten asetukset päätökset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia. Päätös voi olla osoitettu yksittäiselle ihmiselle tai yhteisölle taikka jäsenvaltiolle, mutta on myös mahdollista, että päätöstä ei erikseen osoiteta kenellekään, jolloin se on yleisen säädöksen kaltainen. Pääsääntöisesti päätöksiä käytetään hallinnollisessa menettelyssä ratkaistaessa yksittäisiä tapauksia, jolloin ne osoitetaan jollekin tietylle taholle. Jos päätöksessä nimetään ne, joille se on osoitettu, päätös velvoittaa ainoastaan niitä.<sup>764</sup> Päätös voidaan antaa myös yleisesti velvoittavana säädöksenä. Päätöksen säännöksellä voi olla välitön oikeusvaikutus, jos siinä asetetaan riittävän selvä ja täsmällinen sekä ehdoton velvoite jäsenvaltiolle.

## **6.3.4 Ohjeluonteiset instrumentit**

Sitovien säädösten lisäksi unionin oikeus sisältää ohjeluonteisia instrumentteja, kuten suosituksia, lausuntoja, päätöslauselmia, julistuksia ja toimintaohjelmia. Vaikka tällaiset instrumentit ovat lähinnä poliittisluonteisia, niillä voi tosiasiassa olla oikeudellista merkitystä.

Ohjeluonteisella instrumentilla voi olla vaikutusta muun muassa tulkittaessa perussopimuksen tai unionin säädöksen tiettyä artiklaa. Ohjeluonteista instrumenttia on käytetty myös asioissa, joissa sitovaa säädöstä ei ole pidetty tarpeellisenä tai joissa sitovasta säädöksestä ei ole päästy sopuun. Lisäksi ohjeluonteinen instrumentti voi tulla kyseeseen tilanteissa, jolloin unionilla ei ole toimivaltaa sitovan säädöksen antamiseen.

<sup>764</sup> Ks. EUT-sopimuksen 288 artiklan neljäs kohta.

Ohjeluonteinen instrumentti voi olla osoitettu esimerkiksi tietylle unionin jäsenvaltiolle. Vaikka tällaisella instrumentilla ei lähtökohtaisesti ole jäsenvaltiota sitovaa oikeusvaikutusta, sillä voi olla suuri käytännön vaikutus toimintaan.

Siitä huolimatta, että Euroopan unionin perusoikeuskirja on annettu julistuksena, sitä ei tule sekoittaa ohjeluonteisiin instrumentteihin. Perusoikeuskirjalla on unionin perussopimuksiin verrattava oikeudellinen asema.<sup>765</sup>

## 6.4 Euroopan unionin oikeusperiaatteet lainvalmistelussa

Euroopan unionin oikeusperiaatteet perustuvat osin unionin perussopimusten nimenomaisiin määräyksiin ja osin Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tuomioistuin on luonut oikeuskäytännössään eri yhteyksissä oikeusperiaatteita, jotka ovat merkittävästi vaikuttaneet unionin oikeuden kehitykseen. Tuomioistuinkäytännössä syntyneet periaatteet ovat yhtä sitovia kuin perussopimuksiin kirjatut periaatteet.

Periaatteet tulee ottaa soveltuvin osin huomioon sekä unionin toimielinten että jäsenvaltioiden viranomaisten toiminnassa. Periaatteiden velvoittavuus ei rajoitu pelkästään unionin säädösten antamiseen ja soveltamiseen, vaan ne voivat tulla sovellettaviksi myös kansallista lainsäädäntöä annettaessa ja sovellettaessa. Ne on otettava huomioon sekä laadittaessa unionin säädöksen täytäntöönpanon edellyttämää kansallista lainsäädäntöä että muuta kansallista lainsäädäntöä, jolla on liittymä unionin oikeuteen. Erityisesti ne tulee ottaa huomioon silloin, kun laadittavalla kansallisella sääntelyllä saat- taan olla vaikutuksia unionin oikeudessa taattujen oikeuksien toteutumiseen. Periaatteet saattavat rajoittaa kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa.

Lainvalmistelijan on otettava periaatteet huomioon siltä osin kuin asian, josta kansallista lainsäädäntöä valmistellaan, voidaan katsoa kuuluvan unionin oikeuden soveltamisalaan. Unionin oikeuden soveltamisalaan eivät kuulu ainoastaan ne asiat, joita koskevia säännöksiä sisältyy unionin oikeuteen, vaan periaatteet tulee ottaa huomioon myös asioissa, joista ei ole yhdenmukaistavaa unionin lainsäädäntöä, ja asioissa, joissa yhdenmukaistava lainsäädäntö kattaa vain osan sääntelyn kohteena olevasta kokonaisuudesta.

<sup>765</sup> Ks. EU-sopimuksen 6 artiklan 1 kohta.

Perussopimuksiin on kirjattu joukko periaatteita, jotka koskevat neljää perusvapautta eli tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaata liikkuvuutta.<sup>766</sup> Lisäksi niihin on kirjattu muita merkittäviä periaatteita, jotka liittyvät muun muassa kilpailun vapauteen.

Jos tarkoituksena on säännellä kansallisesti esimerkiksi taloudellista toimintaa tai yksityisten asemaa rajat ylittävissä tilanteissa koskevia asioita, on todennäköistä, että sääntely kuuluu perussopimusten soveltamisalaan. Kansallista sääntelyä valmisteltaessa tulee tällöin arvioida, mitä vaikutuksia suunnitellulla sääntelyllä on muun muassa sisämarkkinoiden toimintaan. Lisäksi esimerkiksi tilanteessa, jossa direktiivissä säädetään vain tavaroiden markkinoille pääsystä, kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee ottaa huomioon tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevat perussopimuksen määräykset, jos kansallisesti halutaan säätää muistakin kuin direktiivin kattamista kysymyksistä.

Perusoikeuksista unionissa kerrotaan jaksossa 4.1.4.

### 6.4.1 Syrjintäkiellon periaate

Syrjintäkiellon periaate koskee unionin oikeudessa erityisesti kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää. Toisten jäsenvaltioiden kansalaisia tai oikeushenkilöitä ei saa syrjiä perussopimusten soveltamisalalla, ellei perussopimuksen erityismääräyksestä johdu muuta.<sup>767</sup> Myös samapalkkaisuuden periaatteella on erityisasema unionin oikeudessa.<sup>768</sup>

### 6.4.2 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaate on saanut entistä keskeisemmän aseman Euroopan unionin oikeudessa perusoikeuskirjan tultua sitovaksi ja unionin annettua yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamista koskevaa lainsäädäntöä. Yleisesti ottaen yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, ettei toisiinsa rinnastettavia tapauksia kohdella eri tavalla ja erilaisia tapauksia samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.

<sup>766</sup> Ks. EUT-sopimuksen 26 artiklan 2 kohta.

<sup>767</sup> Ks. EUT-sopimuksen 18 artiklan ensimmäinen kohta.

<sup>768</sup> Ks. EUT-sopimuksen 157 artikla.

### 6.4.3 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate voi tulla sovellettavaksi monissa eri tilanteissa. Toeutettavan toimenpiteen vaikutukset eivät periaatteen mukaan saa ylittää sitä, mikä on tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Periaatetta sovelletaan muun muassa silloin, kun jäsenvaltio haluaa rajoittaa perussopimuksella taattuja vapauksia. Mahdollisuus vedota perussopimuksen mukaiseen oikeuttamisperusteeseen (esimerkiksi yleisen järjestyksen suojelu) on rajoitettu. Oikeutta poikkeuksiin tulee aina verrata tavoiteltaviin päämääriin. Poikkeusten tulee olla objektiivisesti perusteltavissa ja oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään täsmentänyt periaatteen sisältöä.<sup>769</sup>

### 6.4.4 Oikeusvarmuuden periaate

Oikeusvarmuuden periaatteen keskeisenä sisältönä on oikeusjärjestyksen ja siihen perustuvan päätöksenteon ennakoitavuuden vaatimus. Lainsäädännön on oltava riittävän täsmällistä, jotta oikeussubjektit voivat selkeästi ymmärtää siihen perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa. Periaatteen kuuluu muun muassa saavutettujen oikeuksien suoja ja taannehtivien oikeusvaikutusten kielto sekä ymmärrettävän kielen vaatimus. Unionin oikeudessa velvoite perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

### 6.4.5 Oikeusturvan saatavuus

Jäsenvaltion tulee taata oikeusturva niiden tapausten varalta, joissa unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia tai velvollisuuksia väitetään rikotun. Asia on voitava saattaa riippumattoman kansallisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Sovellettavat kansalliset menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, joita noudatetaan jäsenvaltion kansalliseen oikeuteen perustuvia vastaavia tapauksia ratkottaessa. Menettely ei myöskään saa estää tai suhteettomasti vaikeuttaa unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien käyttämistä käytännössä. Velvoite oikeusturvan takaamiseen perustuu pitkälti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

<sup>769</sup> Ks. myös EU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohta sekä pöytäkirja n:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.

## 6.5 Kansainväliset sopimukset Euroopan unionissa

Euroopan unioni voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia unionin ulkopuolisten maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa toimivaltaansa kuuluvissa asioissa.<sup>770</sup> Jos sopimuksin säänneltävä asia kuuluu kokonaisuudessaan unionin toimivaltaan, unioni voi tehdä sopimuksen yksin. Unioni voi myös tehdä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sopimuksen yhden tai useamman valtion taikka kansainvälisen järjestön kanssa.<sup>771</sup>

Unionin yksin tekemät kansainväliset sopimukset tulevat jäsenvaltioita sitoviksi unionin tasolla tehtävällä hyväksymispäätöksellä. Erillistä kansallista hyväksymistä ei tarvita. Unionin tekemät sopimukset ovat osa unionin oikeutta, ja ne sitovat unionin toimielimiä sekä jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia.

Jos sopimus sisältää yhtäältä unionin ja toisaalta jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä, sopimus voidaan tehdä niin sanottuna sekasopimuksena, jolloin myös jäsenvaltiot ovat sopimuksen osapuolina. Sekasopimuksen voimaantulo edellyttää jäsenvaltion valtiosäännön mukaista ratifiointia tai hyväksymistä siltä osin kuin sopimuksen määräykset kuuluvat jäsenvaltion toimivaltaan. Sekasopimus saatetaan voimaan kansallisesti noudattaen samoja periaatteita kuin kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa yleensäkin.

Jäsenvaltiot voivat tehdä sopimuksia myös keskenään. Neuvostossa koontuvien jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätökset ja sopimukset eivät ole muodollisesti unionin toimielinten antamia säädöksiä. Ne sitovat jäsenvaltioita, ja jäsenvaltiot ovat velvollisia panemaan ne täytäntöön kansallisesti. Päätökset ja sopimukset, joiden loppumääräyksissä edellytetään kansallisen hyväksymismenettelyn noudattamista, käsitellään Suomesa valtiosopimusten tavoin. Kansallisten lainsäädäntötoimien tarve ratkaistaan tapauskohtaisesti päätöksen ja sopimuksen sisällön mukaan.

Ulkoasiainministeriö on antanut ohjeet kansainvälisten sopimusten ja niin sanottujen EU-sopimusten valmistelusta ja voimaansaattamisesta: Valtiosopimusopas, Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet, ulkoasiainministeriön päivitettävä verkkoversio (<http://www.formin.finland.fi>).

<sup>770</sup> Ks. EUT-sopimuksen 218 artikla.

<sup>771</sup> Ks. EU-sopimuksen 37 artikla.



## 7 EUROOPAN UNIONIN SÄÄDÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

### 7.1 Euroopan unionin oikeuden tehokas toteutuminen

Euroopan unionin säädöksen täytäntöönpanolla tarkoitetaan toimia, jotka ovat edellytyksenä sille, että unionin oikeus toteutuu tehokkaasti. Täytäntöön pantavia unionin säädöksiä ovat erityisesti direktiivit, jotka tulee jo perusluonteensa mukaisesti muuttaa (transponoida) kansalliseksi lainsäädännöksi, mutta myös asetus ja päätös voivat edellyttää täytäntöönpanotoimia.

Täytäntöönpanon tehokkuus edellyttää, että unionin säädös pannaan täytäntöön oikeasisältöisesti. Säädöksen tavoitteen tulee toteutua, ja täytäntöönpano tulee toteuttaa kaikilta osin. Lisäksi täytäntöönpanon on oltava riittävän täsmällistä ja selkeää. Täytäntöönpanoa toteutettaessa tulee myös varmistaa, ettei kansalliseen lainsäädäntöön jää ristiriitaisuuksia unionin säädöksen kanssa ja ettei uusia ristiriitoja synny. Täytäntöönpanon tulee olla myös oikea-aikaista, ja se tulee toteuttaa unionin säädöksessä asetetussa määräajassa.

Unionin oikeudessa asetetaan vaatimuksia täytäntöönpanon edellyttämän sääntelyn sitovuudelle. Hallinnolliset toimenpiteet yksin eivät yleensä ole riittäviä unionin säädöstä täytäntöön pantaessa, vaan edellytetään sitovaa sääntelyä. Unionin säädöksen täytäntöönpanoa koskevan kansallisen sääntelyn tulee olla säädöshierarkkisesti samantasoista kuin vastaavia kysymyksiä koskeva muu kansallinen sääntely. Annettavan sääntelyn oikea ja riittävä

säädöstaso määräytyy Suomen lainsäädännön mukaan. Jaksossa 13 kerrotaan tarkemmin säädösten määräytymiseen vaikuttavista näkökohdista.

Täytäntöönpanon tehokkuus edellyttää myös täytäntöönpanon riittävää julkisuutta. Täytäntöönpanosäännökset on julkaistava joko Suomen säädöskoelmassa tai sen määräyskoelmassa.

Täytäntöönpanotoimenpiteet tulee myös ilmoittaa unionin lainsäädännössä edellytetyssä määrääjassa komissiolle.<sup>772</sup> Direktiivin osalta määrääjän laiminlyönti tai puutteellinen täytäntöönpanoilmoitus voi aiheuttaa huomattavia taloudellisia seuraamuksia jäsenvaltiolle.<sup>773</sup>

## 7.2 Asetuksen täytäntöönpanon erityispiirteitä

*Asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.*<sup>774</sup>

Unionin asetukset ovat sellaisenaan sovellettavia eivätkä yleensä edellytä erillisiä täytäntöönpanotoimia kansallisella tasolla. Asetuksessa voidaan kuitenkin velvoittaa jäsenvaltiot antamaan täydentäviä kansallisia säännöksiä. Usein edellytetään esimerkiksi säännöksiä toimivaltaisista kansallisista viranomaisista tai seuraamuksista. Asetus voi myös muistuttaa muotoilultaan direktiiviä ja jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa sen täytäntöönpanon suhteen. Siltä osin kuin asetuksen säännökset jättävät jäsenvaltiolle harkintavaltaa, asetus pannaan kansallisesti täytäntöön samaan tapaan kuin direktiivi.<sup>775</sup>

Kansallisten täytäntöönpanotoimien tarve on ratkaistava tapauskohtaisesti ottaen huomioon asetuksen tavoite ja sisältö. Toisinaan tarve erilliselle täytäntöönpanolle on tulkinnanvarainen. Silloin ratkaisevaa arvioitaessa täydentävän sääntelyn tarpeellisuutta on se, voidaanko asetusta soveltaa tehokkaasti ilman täydentäviä kansallisia säännöksiä. Tarvittavat kansalliset säännökset tulee saattaa voimaan asetuksessa mahdollisesti säädetyssä määrääjassa tai samanaikaisesti asetuksen voimaantulon kanssa.

<sup>772</sup> Täytäntöönpanoilmoituksen tekemisestä kerrotaan ulkoasiainministeriön ohjeessa Unionilainsäädännön täytäntöönpanoa koskevista toimista ilmoittaminen (Lainsäädäntönotifikaatio), annettu 9.7.2012.

<sup>773</sup> Ks EUT-sopimuksen 260 artiklan 3 kohta.

<sup>774</sup> Ks. EUT-sopimuksen 288 artiklan toinen kohta.

<sup>775</sup> Direktiivien täytäntöönpanon erityispiirteistä kerrotaan jaksossa 7.3.



Asetusta täydentävää sääntelyä on kirjoitettu muun muassa seuraavasti:

Kilpailu- ja kuluttajavirasto – toimii perustamis-  
sopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpai-  
lusääntöjen täytäntöönpanosta annetun neuvoston  
asetuksen (EY) N:o 1/2003 35 artiklassa tarkoitettuna  
kansallisena kilpailuviranomaisena ja voi tehdä yri-  
tyskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston ase-  
tuksen (EY) N:o 139/2004 4 artiklan 4 tai 5 kohdassa  
sekä 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ilmoituksen,  
9 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua huomautuksen ja  
22 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua pyynnön –

Asetuksen säännöksiä ei lähtökohtaisesti saa toistaa kansallisessa lainsäädännössä. Jos asetuksen säännöksiä joudutaan poikkeuksellisesti jostakin syystä toistamaan, kansallisesta säädöksestä tulee käydä selvästi ilmi, että siinä oleva sääntely on peräisin asetuksesta, ja siinä tulee nimenomaisesti ilmaista, mitkä säännökset toistetaan. Jos kansallinen sääntely toteutetaan ainoastaan viranomaisen määräyksellä, asetus voidaan kokonaisuudessaan tai tarpeellisilta osin ottaa määräyksen liitteeksi. Myös tällöin on käytävä selvästi ilmi, että teksti on peräisin asetuksesta. Asetusta ei myöskään yleensä saa selittää kansallisella sääntelyllä. Jos asetuksen teksti on tulkinnanvarais-  
ta, asia ratkaistaan asetuksen tulkinnalla.

Kansallisessa säädöksessä voi olla aiheellista viitata unionin asetukseen. Viittaus on aiheellinen esimerkiksi annettaessa asetusta täydentävää lainsäädäntöä tai sisällytettäessä asetus (viittauksin) johonkin laajempaan kokonaisuuteen, jossa muu sääntely ei liity unionin lainsäädäntöön.

Viitattaessa unionin asetukseen kansallisessa laissa tai asetuksessa lähtökoh-  
ta on sama kuin viitattaessa kansallisessa laissa tai asetuksessa toiseen lakiin  
tai asetukseen. Viitattaessa noudatetaan kotimaisia lakitekniisiä käytäntöjä.

Informatiivinen viittaus unionin asetukseen kirjoitetaan esimerkiksi seu-  
raavasti:

Liikenteenharjoittajien välisestä yhteistyöstä sää-  
detään kilpailusääntöjen soveltamisesta rautatie-,  
maantie- ja sisävesiliikenteeseen annetussa neuvos-  
ton asetuksessa (EY) N:o 169/2009.

Unionin asetuksiin sisältyy usein jäsenvaltioille osoitettu velvoite säätää  
seuraamuksista, jotka voidaan määrätä asetuksen rikkomisesta. Asetuksis-  
sa käytetään yleensä vakiosäännöstä, jonka mukaan seuraamusten tulee olla

tehokkaita, oikeasuhteisia ja ennaltaehkäiseviä. Jollei asetuksessa toisin säädetä, seuraamusten on vastaavuusperiaatteen mukaisesti oltava samankaltaisia kuin seuraamukset vastaavan kansallisen oikeuden loukkaamisesta ja ne on voitava määrätä samankaltaisessa menettelyssä kuin seuraamukset vastaavasta kansallisen oikeuden loukkaamisesta.<sup>776</sup>

Jäsenvaltiolla saattaa olla velvollisuus säätää seuraamuksista silloinkin, kun asetuksessa ei tätä nimenomaisesti edellytetä. Näin on, jos asetuksen tavoite voi vaarantua, ellei kansallisia seuraamuksia ole ja asetuksen rikkomiseen rinnastettava kansallisen oikeuden rikkominen on sanktioitu. Myös tällöin lähtökohtana on vastaavuusperiaate sekä tehokkuutta, oikeasuhteisuutta ja ennaltaehkäisevyyttä koskeva vaatimus.

Kriminalisoinnista ja rangaistussäännöksistä Suomen oikeusjärestyksessä kerrotaan jaksossa 12.9, hallinnollisista seuraamuksista jaksossa 12.10.

## 7.3 Direktiivin täytäntöönpanon erityispiirteitä

### 7.3.1 Täytäntöönpanon tehokkuus

*Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.*<sup>777</sup>

Direktiiviä ei ole tarkoitus soveltaa sellaisenaan jäsenvaltioissa, vaan direktiivissä edellytetään yleensä erillistä täytäntöönpanoa kansallisella tasolla. Direktiivi muunnetaan kansalliseksi lainsäädännöksi tehokkaasti siten, että sen tavoitteet toteutuvat. Muoto ja keinot, joilla direktiivi pannaan täytäntöön, riippuvat pitkälti jäsenvaltion omasta oikeusjärestyksestä. Yleensä täytäntöönpano edellyttää lainsäädäntöä. Siltä osin kuin kansallinen lainsäädäntö jo täyttää direktiivissä säädetty vaatimukset, lainsäädäntöä ei kuitenkaan tarvita. Lisäksi direktiivi saattaa olla pantavissa täytäntöön myös muin kuin lainsäädännön keinoin – esimerkiksi työehtosopimuksin –, kunhan sitovuuden, julkisuuden ja oikeusvarmuuden vaatimukset täyttyvät.

<sup>776</sup> Asetuksessa ei voida säätää tai velvoittaa jäsenvaltiota säätämään rikosoikeudellisista seuraamuksista.

<sup>777</sup> Ks. EUT-sopimuksen 288 artiklan kolmas kohta.

Jäsenvaltion harkintavalta ja liikkumavara täytäntöönpanossa vaihtelevat direktiiveittäin, ja myös yksittäisessä direktiivissä voi olla erityyppisiä säännöksiä. Direktiivi saattaa sisältää hyvinkin yleisiä säännöksiä ja periaatteita, joiden täytäntöönpano jättää paljon harkintavaltaa jäsenvaltiolle, tai se voi olla varsin tekninen ja yksityiskohtainen, jolloin harkintavaltaa ei juuri ole ja se, mitä direktiivissä säädetään, voidaan joutua ottamaan kansalliseen lain-säädäntöön lähes sellaisenaan.

Direktiivi voi olla vähimmäisdirektiivi (minimidirektiivi), tai siinä voi olla vähimmäissäännöksiä (minimisäännöksiä), jolloin direktiivissä säädetään unionissa noudatettavasta vähimmäistasosta. Silloin myös direktiivin tavoitteita ”pidemmälle menevä” – esimerkiksi soveltamisalaltaan laajempi – kansallinen sääntely on yleensä mahdollinen.

Direktiivi voi olla myös täysharmonisoiva tai se voi sisältää täysharmonisointia merkitseviä säännöksiä. Tällaisessa direktiivissä säädetään unionissa noudatettavasta yhdenmukaisesta sääntelystä, josta poikkeavat kansalliset säännökset eivät ole mahdollisia. Se, millaisesta harmonisoinnista on kyse, käy ilmi direktiivin oikeusperustana olevasta perussopimuksen määräyksestä tai itse direktiivistä. Direktiivillä tavoitellun harmonisoinnin tason selvittämiseksi on artiklojen ohella merkitystä direktiivin johdanto-osalla.

Lainvalmistelijan on kiinnitettävä huomiota ennen kaikkea direktiivin tavoitteeseen ja sisältöön. Merkitystä on erityisesti sillä, onko direktiivillä tarkoitus luoda oikeuksia tai velvollisuuksia yksityisille. Jos näin on, jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että kansalliset säännökset takaavat paitsi direktiivissä edellytetyt oikeudet ja velvollisuudet myös riittävät ja tehokkaat oikeusturvakeinot niille, joille oikeudet ja velvollisuudet osoitetaan.

Direktiivi tulee panna täytäntöön direktiivissä säädettyssä määräajassa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi vedota sisäisen oikeusjärjestyksensä säännöksiin, käytänteisiin tai olosuhteisiin perustellakseen niillä kykenemättömyyttään täyttää määräajassa sille direktiivissä säädettyjä velvollisuuksia.

Unionin oikeudessa on joitakin periaatteita siitä, miten jäsenvaltion tulee säätää direktiiviin perustuvan lainsäädännön rikkomista koskevista seuraamuksista. Direktiivissä on usein jäsenvaltiolle osoitettu nimenomainen velvoite säätää seuraamuksista. Jäsenvaltio voi kuitenkin olla velvollinen säätämään seuraamuksista, vaikka direktiivissä ei tätä nimenomaisesti edellytettäisi. Tällöin on otettava huomioon, mitä edellä kerrotaan asetuksen täytäntöönpanosta (ks. jakso 7.2). Direktiivissä voi nykyisin, Lissabonin sopimuksen laajennettua unionin toimivaltaa rikosoikeuden alalla, olla

vähimmäissääntöjä siinä säänneltyjen tekojen kriminalisoinnista ja rikosoikeudellisista seuraamuksista.<sup>778</sup> Kriminalisoinnista ja rangaistussäännöksistä Suomen oikeusjärjestyksessä kerrotaan jaksossa 12.9, hallinnollisista seuraamuksista jaksossa 12.10.

Direktiivin loppuartikloissa on säännös, jolla jäsenvaltiot velvoitetaan viittamaan direktiiviin joko sen täytäntöönpanoa koskevassa kansallisessa säädöksessä tai sen julkaisemisen yhteydessä. Suomessa viittaus tehdään täytäntöönpanosäädöksen julkaisemisen yhteydessä. Viittaamisesta Euroopan unionin säädöksiin kansallisten säädösten ja määräysten julkaisemisen yhteydessä säädetään viittausmerkinnöistä Suomen säädöskokoelmassa annetussa oikeusministeriön asetuksessa (1198/2010) sekä ministeriöiden ja valtioiden muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (259/2000).

## 7.3.2 Täytäntöönpanomenetelmät

### *Yleistä*

Täytäntöönpanoon vaikuttaa direktiivien erilainen tarkoitus. Direktiivin tarkoituksena voi olla esimerkiksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentäminen osittain tai niiden yhdenmukaistaminen kokonaan jossakin asiassa. Kansallinen liikkumavara vaihtelee sen mukaan, onko kyseessä direktiivi, joka sisältää vähimmäissääntelyä tai valinnanvaraa eri vaihtoehtojen välillä, vai direktiivi, jossa edellytetään täysharmonisointia. Direktiivin tarkoitus selviää sen johdanto-osasta ja artikloista sekä siitä unionin perussopimuksen määräyksestä taikka säännöksestä, johon se perustuu. Täytäntöönpanomenetelmää harkittaessa merkitystä on myös sillä, onko kyseessä yleisluonteinen direktiivi vai hyvin yksityiskohtainen ja tekninen direktiivi, sekä täytäntöönpanon edellyttämällä säädöstasolla. Täytäntöönpanomenetelmiä on kolme: niin sanottu uudelleenkirjoittaminen, inkorporointi ja viittaaminen. Näitä menetelmiä voidaan käyttää ja usein käytetäänkin rinnakkain (niin sanottu sekatekniikka).

### *Uudelleenkirjoittaminen*

Lähtökohtaisesti direktiivi pannaan täytäntöön kirjoittamalla sillä tavoiteltu oikeustila kansalliseen lainsäädäntöön samoin kuin muukin kansallinen

<sup>778</sup> Ks. EUT-sopimuksen 83 artiklan 2 kohta. Lisäksi ks. neuvoston asiakirja 16542/4/09 REV 4, joka sisältää neuvoston päätelmät mallisäännöksistä, jotka ohjaavat neuvoston rikoslainsäädännöstä käymiä keskusteluja (päätelmät sisältävät muun muassa periaatteet, jotka ohjaavat rikosoikeudellisen sääntelyn käyttöä unionin lainsäädännön valmistelussa).

lainsäädäntö kirjoitetaan. Tätä täytäntöönpanomenetelmää kutsutaan uudelleenkirjoittamiseksi.

Uudelleenkirjoittamisessa, kuten muitakin täytäntöönpanomenetelmiä käytettäessä, säädöstatot määräytyvät Suomen oikeusjärjestyksen mukaisesti. Samoin käytetään muitakin lakitekknisiä ratkaisuja, jotka ovat vakiintuneet Suomessa käytettäväksi, sekä suomalaista lakikieltä niin suomeksi kuin ruotsiksi.

Uudelleenkirjoittaminen on tarkoituksenmukainen täytäntöönpanomenetelmä varsinkin, jos direktiivissä annetaan jäsenvaltiolle liikkumavaraa. Esimerkiksi vähimmäisdirektiivin täytäntöönpanossa edellytetään tietynlaista vähimmäissääntelyä mutta sallitaan myös pidemmälle menevä sääntely.

Uudelleenkirjoittaminen on myös ainoa ajateltavissa oleva täytäntöönpanomenetelmä, jos direktiivin säännöksiä ei voida sellaisinaan sisällyttää eli inkorporoida kansalliseen lainsäädäntöön esimerkiksi sen vuoksi, että inkorporointi olisi omiaan hämärtämään jonkin kansallisen oikeusperiaatteen tai jo olemassa olevan kansallisen sääntelyn merkitystä. Direktiiviä uudelleen kirjoitettaessa on erityisesti varottava ehdottamasta uutta sääntelyä asioista, joista jo on direktiivin vaatimukset täyttävä riittävän selkeä ja täsmällinen sääntely. Esimerkiksi todistustaakkaa koskevaa normistoa saa kirjoittaa vain, jos on tarpeen poiketa todistustaakkaa koskevista oikeudenkäymiskäärin säännöksistä.

Tapauksittain on aina harkittava, missä määrin kansallisessa lainsäädännössä voidaan ”selventää” direktiivin sääntelyä. Sääntelyä selvennettäessä on varottava, että sääntely ei johda direktiivin tavoitteiden vastaisiin tai direktiivin tavoitteita kaventaviin tulkintoihin.

Jos jo täytäntöönpantuun direktiiviin tehdään muutoksia, kansallista lainsäädäntöä on yleensä vastaavasti muutettava. Kuten edeltä ilmenee, kansallisen lain kirjaimen muuttaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos kansallinen lainsäädäntö jo riittävän selvästi ja täsmällisesti vastaa direktiivissä säädettyjä vaatimuksia. Notifioinnin tekemisestä on huolehdittava myös silloin, kun kansallista lakia ei muuteta direktiiviä muutettaessa.

### ***Inkorporointi***

Inkorporointimenetelmällä tarkoitetaan sitä, että direktiivin säännökset sisällytetään sellaisinaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Inkorporointi on hyväksyttävä täytäntöönpanomenetelmä vain siltä osin kuin direktiivin teksti on hyvin yksityiskohtainen ja tarkka eikä jätä jäsenvaltiolle liikkumavaraa täytäntöönpanon toteuttamisessa.

Myös inkorporoitaessa täytäntöönpanon oikeat säädösten määrättyvät kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan, ja muutenkin noudatetaan suomalaisessa lakitekniikassa vakiintuneita käytäntöjä.

Jos direktiivissä säädetään vaihtoehtoista, joista kansalliset viranomaiset voivat valita, tai jos direktiivissä muulla tavalla annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus harkintaan, ei direktiivin säännöksiä ole yleensä mahdollista sisällyttää kaikilta osin sellaisenaan kansalliseen lainsäädäntöön. Tällöinkin täytäntöönpanossa käytetään lähtökohtaisesti uudelleenkirjoittamismenetelmää.

Yksi inkorporoinnin laji on valtiosopimusten voimaansaattamisessa käytetty tekniikka. Siinä kansalliseen täytäntöönpanolakiin otetaan blankosäännös direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten olemisesta Suomessa lakina noudatettavina. Tällaiseen täytäntöönpanolakiin voidaan sisällyttää myös muita aineellisia säännöksiä tarvittavissa määrin (niin sanottu sekamuotoinen täytäntöönpano). Tämä tekniikka on kuitenkin hyväksytty vain poikkeuksellisissa tilanteissa ja vain sillä edellytyksellä, että direktiivin säännökset ovat siinä määrin yksityiskohtaisia ja tarkkoja, että ne yhdessä täytäntöönpanolakiin sisällytettävien muiden aineellisten säännösten kanssa muodostavat täytäntöönpanosäätelyyn kohdistuvat yleiset vaatimukset täyttävän kokonaisuuden.<sup>779</sup>

Jos inkorporoitua direktiiviä muutetaan, kansallista lainsäädäntöä on tarvittaessa vastaavasti muutettava ja huolehdittava notifiointin tekemisestä.

## ***Viittaaminen***

Viittausmenetelmällä tarkoitetaan sitä, että kansalliseen lainsäädäntöön ei sisällytetä direktiivin säätelyä vastaavia säännöksiä, vaan siinä ainoastaan viitataan direktiiviin säännöksiin.

Viittausmenetelmän käyttöön on suhtauduttava pidättyvästi. Pääsääntöisesti direktiivit sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöön niiden asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säännöksillä.<sup>780</sup> Koska direktiivi jo määritelmän mukaisesti edellyttää muuntamista kansalliseksi lainsäädännöksi, pelkkä

<sup>779</sup> Ks. PeVL 50/2006 vp.

<sup>780</sup> Ks. PeVL 5/2013 vp, YmVM 2/2013 vp, PeVL 50/2006 vp.

viittaus direktiivin säännöksiin ei välttämättä ole riittävän tehokas täytäntöönpanomenetelmä. Lisäksi täytäntöönpano viittausmenetelmällä tekee kansallisesta sääntelystä usein vaikealukuista, vaikka direktiivit julkaistaankin Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Viittausmenetelmän käytön edellytyksenä on, että kansalliset säännökset ja direktiivi muodostavat yhdessä sellaisen kokonaisuuden, joka täyttää täytäntöönpanosääntelylle asetettavat yleiset vaatimukset.<sup>781</sup>

Täytäntöönpanoa viittausmenetelmällä voidaan harkita ainoastaan silloin, kun direktiivin säännökset ovat niin yksityiskohtaisia ja tarkkoja, että ne eivät jätä jäsenvaltiolle liikkumavaraa täytäntöönpanossa.

Viittausmenetelmän käyttöä voidaan harkita silloin, kun direktiivin säännösten toistaminen sellaisenaan kansallisessa sääntelyssä ei olisi tarkoituksenmukaista esimerkiksi sen vuoksi, että direktiivillä säännellään hyvin teknisiä yksityiskohtia. Täytäntöönpano viittausmenetelmällä voi tulla kyseeseen myös, jos kysymys on johonkin pieneen erityisryhmään tai ammativiranomaiseen sovellettavasta ja sen hyvin tuntemasta sääntelystä.

Jos viittaustekniikkaa käytetään lakia alemman asteisessa säädöksessä, lakiin on muistettava kirjoittaa asianmukaiset asetuksenantovaltuudet. (Säädösten lajeista ja säädöshierarkiasta ks. jakso 13.)

Myös viittaustekniikkaa käytettäessä on aina huolehdittava notifiointin tekemisestä.

### ***Yhdistelmät***

Edellä tarkasteltuja täytäntöönpanomenetelmiä voidaan käyttää rinnakkain (niin sanottu sekateknikka). Saman direktiivin joidenkin säännösten täytäntöönpanoon saattaa parhaiten soveltua uudelleenkirjoittaminen, toisten säännösten täytäntöönpanoon taas inkorporointi ja mahdollisesti viittausmenetelmä. Varsinkin jos direktiivi tulee pantavaksi täytäntöön eri säädöstasoilla, saatetaan lain tasoiset säännökset laatia uudelleenkirjoittamisen menetelmällä, kun taas asetuksen tasolla voi olla tarkoituksenmukaisinta käyttää inkorporointimenetelmää tai viittausmenetelmää.

<sup>781</sup> Vrt. PeVL 50/2006 vp.

## 7.4 Päätöksen täytäntöönpanosta

*Päätös on kaikilta osiltaan velvoittava. Jos siinä nimetään ne, joille se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan niitä.*<sup>782</sup>

Päätöksen oikeusvaikutukset ja tarve päätöksen erilliseen täytäntöönpanoon riippuvat sen tavoitteesta ja sisällöstä. Päätösten osalta tulee tapauskohtaisesti tutkia, millaisia säännöksiä päätös sisältää ja millaisia oikeusvaikutuksia sillä on tarkoitettu saada aikaan. Jos päätös edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimia, noudatetaan edellä asetuksen ja direktiivin yhteydessä todettua.

---

<sup>782</sup> Ks. EUT-sopimuksen 288 artiklan neljäs kohta.



## 8 VALTIOSOPIMUKSET SUOMEN OIKEUS- JÄRJESTYKSESSÄ

Perustuslain 8 luvussa (93–97 §) säädetään valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden tekemisestä ja voimaansaattamisesta. Valtiosopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita ei perustuslaissa määritellä. Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 33/1980) mukaan *valtiosopimus tarkoittaa kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty kirjallisesti valtioiden välillä ja joka on kansainvälisen oikeuden alainen siihen katsomatta sisältyykö se yhteen tai kahtena taikka useampaan toisiinsa liittyvään asiakirjaan ja riippumatta siitä käytetystä nimityksestä*. Valtiosopimukseksi katsotaan myös valtion ja kansainvälisen järjestön ja toimielimen välinen sopimus ja kansainvälisten järjestöjen välinen sopimus sekä eräissä poikkeustapauksissa toisen valtion viranomaisten kanssa tehty sopimus. Kansainvälinen velvoite on myös valtioiden perustaman kansainvälisen järjestön sellainen sitova päätös, joka luo järjestön jäsenmaille oikeuksia tai velvollisuuksia.

Suomen tekemä valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite sitoo Suomea valtiona. Valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta, jota ei ole saatettu asianmukaisesti Suomessa voimaan, ei pidetä muodollisesti Suomen sisäisen oikeusjärjestyksen osana. Sitä ei siten sovellettaisi yleensä tuomioistuimissa eikä muissa viranomaisissa, eivätkä kansainvälisen velvoitteen määräykset vaikuttaisi Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevan yksilön tai muun oikeussubjektin oikeuksiin tai velvollisuuksiin.

Suomen oikeusjärjestyksessä kansallisen voimaansaattamisen tarkoituksena on saattaa velvoite osaksi valtiosisäistä oikeutta ja siten tuomio-

istuimissa ja muissa viranomaisissa sovellettavaksi. Valtionsisäisesti voimaansaatettu velvoite voi sen sisällön mukaan perustaa myös yksilölle tai muulle oikeussubjektille oikeuksia tai velvollisuuksia taikka vaikuttaa niihin. Tavanomaista kansainvälistä oikeutta ja siihen sisältyvää pakottavaa oikeutta (jus cogens) lukuun ottamatta erityinen voimaansaattamistoimi voi olla tarpeen muidenkin kuin sopimusmuotoisten kansainvälisten velvoitteiden kohdalla.

Kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen Suomessa perustuu niin sanottuun dualistiseen järjestelmään eli valtiosopimuksen voimaantulo valtionsisäisesti vaatii valtiosopimukseen sitoutumisesta erillisen toimenpiteen. Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella.

Yleisimmin valtiosopimus saatetaan voimaan niin sanotulla blankettillailla tai pelkällä blankettiasetuksella. Blankettilain voimaantulosta sekä sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta säädetään blankettiasetuksella. Nämä säädökset saavat asiasisältönsä itse sopimuksesta. Sekamuotoisella voimaansaattamislalla ja voimaansaattamisasetuksella tarkoitetaan säädöstä, joka blankettisäädökseen tavanomaisesti sisällytettävien seikkojen ohella sisältää asiasisältöisiä säännöksiä. Sekamuotoista säädöstä käytetään silloin, kun sopimuksen soveltamista varten tarvitaan lain- tai asetuksetasoisia valtionsisäisiä toimeenpanosäännöksiä. Sekamuotoinen on esimerkiksi jalkaväkimäärien käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta annettu laki (SopS 13/2012). Jos tarvitaan myös alemman viranomaisen antamia sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämiä määräyksiä, voidaan voimaansaattamislakiin sisällyttää perustuslain 80 §:n 2 momentin mukainen valtuutussäännös.

Asiasisältöisellä voimaansaattamisella tarkoitetaan yleisesti sellaista voimaansaattamisen tapaa, jossa kansainvälisen velvoitteen määräyksiä ei saateta lain tasolla sellaisinaan valtionsisäisen oikeuden osaksi, vaan kansallinen lainsäädäntö saatetaan aineelliselta sisällöltään asianomaisen velvoitteen vaatimuksia vastaavaksi. Asiasisältöiseksi voimaansaattamislaki voidaan siten kutsua esimerkiksi lakia, jonka säännöksissä asianomaisen velvoitteen määräykset toistetaan sellaisinaan tai lähes sellaisinaan. Asiasisältöiseksi voimaansaattamiseksi kutsuttuun menettelyyn liittyy säännönmukaisesti blankettiasetuksen antaminen.

Voimaansaattamista yksinomaan kansallisen lain aineellisia säännöksiä muuttamalla tai täydentämällä tulisi käyttää vain poikkeuksellisesti ja, jos sitä käytetään, tulisi hallituksen esityksen perusteluissa mainita syyt siihen, miksi näin ehdotetaan meneteltäväksi. Myös asiasisältöistä voimaansaattamistapaa käytettäessä tulee laista käydä ilmi sen luonne tietyn kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislakina. Asiasisältöisenä voimaansaattamisena on aikaisemmin pidetty myös kansallisen lainsäädännön saattamista ennakolta vastaamaan sellaisen kansainvälisen velvoitteen määräyksiä, johon Suomi aikoo sitoutua (ennakkoharmonisointi). Velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten varsinaista voimaansaattamista ei voida nykyisen käsityksen mukaan toteuttaa ennen eduskunnan päätöstä asianomaisen velvoitteen hyväksymisestä. Ennakkoharmonisointia ei siten voida enää pitää kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisen tapana.

Ulkoasiainministeriö on julkaissut valtiosopimusoppaan sähköisenä versiona ulkoasiainministeriön verkkosivuilla maaliskuussa 2013 (<http://formin.finland.fi>). Valtiosopimusoppaassa selostetaan valtiosopimuksen tekemistä ja voimaansaattamista koskevat eri vaiheet ja menettelytavat. Valtiosopimusopas kattaa myös Euroopan unionissa laadittavien kansainvälisten sopimusten valmistelua koskevat ohjeet. Oppaan liitteenä on valtiosopimusten voimaansaattamissäädösten mallit suomeksi ja ruotsiksi.



## 9 JULKINEN HALLINTO

### 9.1 Valtioneuvoston yleistä toimialaa sekä ministeriöitä koskevien säännösten antaminen

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaan lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovalta on osoitettu suoraan valtioneuvostolle eikä asetuksen antamista siten voida siirtää presidentille tai ministeriölle. Käytännössä ministeriöiden välinen toimialajako on mahdollisimman tyhjentävästi pyritty määrittelemään valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003), joka annetaan valtioneuvoston asetuksena. Perustuslaissa ei kuitenkaan sinänsä ole edellytetty, että ministeriöiden toimialajaosta olisi säädettävä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien ja valtioneuvoston antamien muiden asetusten säännöksiin.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on suositeltu, että tietyille ministeriöille laissa säädettyjä tehtäviä koskevat toimialamuutokset saatetaan voimaan asianomaisia lakeja muuttamalla<sup>783</sup>.

<sup>783</sup> PeVM 3/2007 vp, s. 3/I, PeVM 10/1998 vp, s. 22

## 9.2 Muuta valtionhallintoa koskevien säännösten antaminen

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään mainitun momentin mukaan lailla.

Valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia<sup>784</sup>. Myös toimielimen toimikauden mahdollisen määräaikaaisuuden on katsottu kuuluvan yleisiin perusteisiin<sup>785</sup>.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt perustuslain 119 §:ään sisältyvää lailla säätämisen vaatimusta muun muassa seuraavissa kannanotoissaan:

- Poliisioppilaitoksen hallituksen tehtäviin katsottiin kuuluvan julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi sen yleisistä perusteista oli perustuslain 119 §:n 2 momentin takia säädettävä lailla (PeVL 28/2004 vp, s. 5/I).
- Perustuslain 119 §:stä ilmeneviä periaatteita tuli noudattaa myös, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uuden tyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköitä (PeVL 51/2006 vp, s. 5/II; maakuntajoukot puolustusvoimissa).
- Ulkomaanedustuksen korvauslautakunnan yleisistä perusteista katsottiin toimielimen tosiasiallisen merkityksen vuoksi olevan asianmukaista säätää lailla, vaikka lautakunnan tehtäviin ei näytänytäkään kuuluvan julkisen vallan käyttöä perustuslain 119 §:n 2 momentin mielessä (PeVL 41/2005 vp, s. 2/II).

Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteilla perustuslaissa tarkoitetaan alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä<sup>786</sup>.

Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muuten säätää asetuksella. Esimerkiksi neuvottelukuntia sekä sellaisia neuvostoja, keskuksia ja toimikuntia, joiden tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, voidaan pitää perustuslain 119 §:n

<sup>784</sup> HE 1/1998 vp, s. 174/II

<sup>785</sup> PeVL 12/2004 vp, s. 3/I

<sup>786</sup> HE 1/1998 vp, s. 175/I, PeVL 21/2009 vp, s. 2/II

2 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettuina valtionhallinnon yksiköinä. Tällaisista yksiköistä voidaan siten säätää perustuslain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella, jollei asetuksen antamisesta lailla erikseen muuta säädetä.

Valtionhallinto tulisi järjestää pääasiassa valtioneuvoston ja ministeriöiden alaisuuteen, vaikka hallintotehtävän antaminen eduskunnalle on mahdollista tavallisella lailla<sup>787</sup>.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin säännöksiin ei ole ollut tarkoitus pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa eli lailla tai asetuksella tehtäviksi. Niitä voidaan tehdä myös hallintopäätöksin, jos kulloinenkin asia luonteensa puolesta soveltuu hallintopäätöksellä ratkaistavaksi. Sijoittamispäätös on tällainen kysymys<sup>788</sup>. Samalla on kuitenkin selvää, ettei ministeriön yksittäistapauksellista päätösvaltaa voida käyttää vastoin muissa laeissa mahdollisesti olevia säännöksiä yksikköjen sijoituspaikoista<sup>789</sup>. Huomioon on otettava myös perustuslain 122 §:n säännökset kielellisten oikeuksien vaikutuksista hallinnollisiin jaotuksiin<sup>790</sup>.

Virastojen toimialueesta on mahdollista säätää asetuksella<sup>791</sup>. Asetuksenantajan harkintavaltaa rajaavat kuitenkin muun muassa perustuslain 122 §:n säännökset kielellisten oikeuksien vaikutuksista hallinnollisiin jaotuksiin<sup>792</sup>. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, säädetäänkö toimialueesta valtioneuvoston vai ministeriön asetuksella. Esimerkiksi paikallisen ulosottoviraston toimialueesta on katsottu tarpeelliseksi säätää valtioneuvoston asetuksella<sup>793</sup>.

## 9.3 Kuntien itsehallinto

Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121 §:n 2 momentista johtuu, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

<sup>787</sup> PeVM 12/2010 vp, s. 2/II, PeVL 13/2006 vp, s. 2/I, PeVL 7/2001 vp, s. 3/I

<sup>788</sup> PeVL 42/2006 vp, s. 3/I, PeVL 6/2002 vp, s. 2/I

<sup>789</sup> PeVL 6 /2002 vp, s. 2/I

<sup>790</sup> PeVL 29/2006 vp, s. 2/II

<sup>791</sup> PeVL 42/2006 vp, s. 2–3, PeVL 21/2009 vp, s. 2/II

<sup>792</sup> PeVL 21/2009 vp, s. 2–3

<sup>793</sup> PeVL 42/2006 vp, s. 3/I

Perustuslain 121 § pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin<sup>794</sup>. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi<sup>795</sup>.

Lailla säätämisen vaatimus koskee myös kunnille annettavia tehtäviä. Kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla<sup>796</sup>. Kunnille ei siten voida antaa uusia tehtäviä esimerkiksi asetuksella.

Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen yhteistoimintatehtäviä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa<sup>797</sup>. Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa<sup>798</sup>.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille<sup>799</sup>. Valiokunta on kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä todennut<sup>800</sup>, että on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Valiokunta on katsonut tämän näkökohdan koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaisista mahdollisuudesta siirtää tehtäviään kuntayhtymille<sup>801</sup>.

Kuntien yhteistoimintaa koskeva valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kuntien itsehallinnon näkökulmasta. Tällaisen valtio-

<sup>794</sup> HE 1/1998 vp, s. 175/II

<sup>795</sup> PeVL 22/2006, vp s. 2/I, PeVL 31/1996 vp, s. 1/I

<sup>796</sup> HE 1/1998 vp, s. 176/I

<sup>797</sup> PeVL 22/2006 vp, s. 2/II ja s. 3–4, PeVL 65/2002 vp, s. 2–3, PeVL 32/2001 vp, s. 2/II

<sup>798</sup> PeVL 65/2002 vp, s. 3/II, PeVL 11/1984 vp, s. 2/II

<sup>799</sup> PeVL 65/2002 vp, s. 3, PeVL 11/1984 vp, s. 2/II

<sup>800</sup> PeVL 11a/1984 vp, s. 2/I

<sup>801</sup> PeVL 37/2006 vp, s. 5/II, PeVL 22/2006 vp, s. 2, PeVL 65/2002 vp, s. 3/I



neuvoston määräämisvallan ei ole katsottu olevan ristiriidassa perustuslais-  
sa turvatus kunnallisen itsehallinnon kanssa, kun valtioneuvoston toimival-  
taa ovat rajoittaneet lain muut säännökset yhteistoiminnasta sekä hallinnon  
yleiset oikeusperiaatteet, valtioneuvoston päätös on ollut valituskelpoinen ja  
pysynyt voimassa vain siihen asti, kunnes kunnat pääsevät sopimukseen yh-  
teistoiminnasta. Säännösten valtioneuvoston toimivallasta on kuitenkin tul-  
lut olla riittävän täsmällisiä<sup>802</sup>. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti ko-  
rostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava kuntien  
tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan<sup>803</sup>.

Valtioneuvoston toimivalta ohjata tietohallintoa tuli rajata koskemaan vain  
kuntien lakisäateisten tehtävien hoitamista<sup>804</sup>.

## 9.4 Evankelis-luterilainen kirkko

Perustuslain 76 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodos-  
ta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa, jota koskevasta aloiteoikeudesta ja  
säättämisjärjestyksestä niin ikään säädetään sanotussa laissa. Vaikka pykälä  
onkin sijoitettu perustuslain 6 lukuun, jossa säädetään lainsäädännöstä, sil-  
lä luodaan evankelis-luterilaiselle kirkolle itsehallinnollinen asema sitä it-  
seään koskevan lainsäädännön sisällön suhteen.

Kirkkolain säätämistä koskevat säännökset ovat kirkkolain (1054/1993)  
2 luvun 2 §:ssä. Sen mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia  
*kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muutta-  
mista ja kumoamista*. Ehdotuksen tekee kirkolliskokous, ja ehdotuksen *tut-  
kiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävänä*.

Valtion toimielimet ovat kirkkolain säätämiskysymyksissä sidotut kirkon  
kantaan: kirkkolaki tai sen muutos voidaan asiasisältönsä puolesta vain joko  
hyväksyä tai hylätä. Kirkolliskokouksen ehdotuksesta voidaan ainoastaan  
oikaista asiasisältöön vaikuttamaton lainsäädäntötekniinen virhe, ja oikai-  
sunkin tekeminen edellyttää kirkkohallituksen antamaa lausuntoa.

Perustuslain 76 § merkitsee muun lainsäädännön valmistelun näkökulmas-  
ta sitä, että kirkko tulee rajata pois sellaisen lain soveltamisalasta, jolla voisi  
olla merkitystä kirkon järjestysmuodon tai noudatettavan hallintomenette-

<sup>802</sup> PeVL 21/2009 vp, s. 4/II, PeVL 32/2001 vp, s. 3/I

<sup>803</sup> PeVL 42/2010 vp, s. 5/I, PeVL 29/2009 vp, s. 2, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 41/2002 vp, s. 3/II

<sup>804</sup> PeVL 46/2010 vp, s. 4/I

lyn kannalta. Tästä syystä ei esimerkiksi hallintolakia (434/2003) eikä viiranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sovelleta evankelis-luterilaisessa kirkossa sellaisenaan. Eri asia on, että kirkkolaissa sanotut lait on eräin osin säädetty sovellettaviksi kirkon toiminnassa.

## 9.5 Yliopistolaitos

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunnan mukaan itsehallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset<sup>805</sup>. Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määritellään myös perustuslain 16 §:n 3 momentissa, jossa turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus<sup>806</sup>. Näiden sivistyksellisten perusoikeuksien ottamista huomioon muuta lainsäädäntöä laadittaessa on kuvattu tarkemmin jaksossa 4.2.11.

Yliopistojen itsehallinto voidaan jakaa kahteen osaan: tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan. Tutkimuksen ja opetuksen vapaus edellyttää, että yliopiston omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa tutkimuksen ja opetuksen alueilla ja että yliopistolla on myös asema opetus- ja tutkimushenkilöstönsä nimittämisessä. Taloudellis-hallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Yliopistolla on myös oikeus sisäiseen norminantoon.<sup>807</sup>

Myös perustuslain 123 §:n 1 momenttiin sisältyvällä lailla säätämisen vaatimuksella suojataan yliopistojen itsehallintoa. Yliopistojen hallinnon, organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee antaa lailla<sup>808</sup>. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan lailla on säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelimien päätöksiin sekä yliopistojen kielisuhteista<sup>809</sup>.

Yliopistolainsäädäntö uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2009. Yliopistolaki (558/2009) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010, jolloin yli-

<sup>805</sup> PeVL 11/2009 vp

<sup>806</sup> HE 1/1998 vp

<sup>807</sup> PeVL 11/2009 vp

<sup>808</sup> HE 1/1998 vp

<sup>809</sup> PeVL 11/2009 vp, PeVL 3/1997 vp

opistoista tuli itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja yksityisoikeudellisia säätiöitä. Yliopistojen muuttuminen valtion tilivirastoista itsenäisiksi oikeushenkilöiksi on ennestään vahvistanut niiden itsehallintoa<sup>810</sup>.

Yliopistojen itsehallinnosta säädetään yliopistolain 3 §:ssä. Yliopistolain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 7/2009 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että yliopistolain itsehallintoa koskevaan säännökseen lisätään maininta yliopistojen taloudellisesta ja hallinnollisesta autonomiasta, jottei pelkkä viittaus tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen johtaisi virheellisiin päätelmiin<sup>811</sup>. Lisäksi yliopistolain 3 §:n 2 momentissa säädetään, että yliopistoille on varattava niitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa tilaisuus antaa asiasta lausuntonsa. Tämä yliopistojen oikeus tulla kuulluksi niitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa nauttii niin ikään perustuslain turvaa.

## 9.6 Julkishallinnon henkilöstön oikeusasema

Perustuslain 125 ja 126 §:ssä on säännöksiä virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista sekä nimittämisestä valtion virkoihin, mutta ei nimenomaisia säännöksiä virkamiesten oikeusasemasta. Virkamiesten oikeusaseman perusteista on kuitenkin perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti säädettävä lailla.

Esimerkiksi hallituksen esityksessä laiksi ulkomaanedustuksen korvauksista<sup>812</sup> virkamiehen oikeusaseman kannalta keskeinen sääntely oli käytännössä kokonaan jätetty annettavaksi ministeriön asetuksella. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä kuitenkin oli, että lakiehdotusta täydennettiin ehdotettua täsmällisemmillä säännöksillä korvausten saamisen edellytyksistä ja korvauksen suuruuden määrittymisen perusteista<sup>813</sup>.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä sääntelevä perustuslain 80 § ei sellaisenaan koske sitä, mistä työelämän kysymyksistä voidaan sopia työ- tai virkaehtosopimuksella ja pitänyt selvänä, että jos valtion on tarkoitus antaa esimerkiksi virkaehtosopimuksella sinänsä sovittavista seikoista oikeussääntöjä, niis-

<sup>810</sup> PeVL 11/2009 vp

<sup>811</sup> PeVL 11/2009 vp

<sup>812</sup> HE 50/2005 vp

<sup>813</sup> PeVL 41/2005 vp, s. 2/I, HaVM 4/2006 vp

tä on säädettävä lailla<sup>814</sup>. Lainsäätäjä ei saa siirtää mitä tahansa asiaa työ- tai virkaehtosopimuksella sovittavaksi. Sopimismahdollisuudelle johtuu rajoja esimerkiksi perustuslain perusoikeussäännöksistä samoin kuin perustuslain 80 §:n 1 momenttiin sisältyvästä siitä säännöksestä, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi työntekijän oikeutta vuosilomaan sellaisena työntekijän oikeuksien perusteisiin kuuluvana asiana, jota ei ole ollut mahdollista jättää pelkästään työ- tai virkaehtosopimuksin järjestettäväksi<sup>815</sup>.

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että virkamiehen ja työntekijän pakollisesta eroamisesta tulee säätää lailla<sup>816</sup>.

Kansalaisuusvaatimuksen asettamista ja asevelvollisuuden suorittamisen asettamista kelpoisuusvaatimukseksi on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 19/2005 vp sekä siinä mainituissa lausunnoissa.

Sääntelyä virkamiehen siirtämisestä toiseen virkaan tai tehtävään on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esimerkiksi puolustusvoimien ja poliisin henkilöstön kannalta.<sup>817</sup>

Valtion viranomaisten henkilöstöä koskevista siirtymäsäännöksistä ks. valtion virkamieslain (750/1994) 2 luku ja seuraava jakso (9.7).

## 9.7 Siirtymäsäännökset valtion virastoja koskevissa järjestelyissä

Jos virastosta siirretään tehtäviä tai henkilöstöä toiseen virastoon, virastosta siirretään osa toiseen virastoon, virasto lakkautetaan ja sen tehtävät ja henkilöstö siirretään joko perustettavaan virastoon tai yhteen tai useampaan muuhun virastoon taikka tehdään jokin muu viranomaisia koskeva rakenteellinen järjestely, siirtymäsäännöksiin on yleensä tarpeen ottaa vain tehtävien, vireillä olevien hallintoasioiden ja sopimusten siirtymistä koskevat säännökset. Jos lakkautettavan viraston tehtävät siirretään useampaan kuin yhteen virastoon, viraston lakkauttamista koskevassa laissa säädetään, mihin virastoon mikin tehtävä siirretään. Toimintoja jatkavien virastojen toimialaa koskeviin säännöksiin on tehtävä vastaavat muutokset. Lisäksi

<sup>814</sup> PeVL 41/2005 vp, s. 2, PeVL 1/2005 vp, s. 3, 41/2000 vp, s. 2—3

<sup>815</sup> PeVL 6/2006, s. 4/I, PeVL 1/2005 vp, s. 3

<sup>816</sup> PeVL 51/2006 vp, s. 8/II, PeVL 60/2002 vp, s. 5

<sup>817</sup> PeVL 51/2006 vp, s. 8/I, PeVL 29/2006 vp, s. 3/II, PeVL 40/1998 vp

kaikki muussa lainsäädännössä mahdollisesti olevat toimivaltaa luovat säännökset on samalla saatettava ajan tasalle. Näin meneteltiin esimerkiksi Merentutkimuslaitosta lakkautettaessa (merentutkimuslaitoksesta annetun lain kumoamisesta annettu laki ja siihen liittyvät lait, 955–960/2008).

Henkilöstön asemaa koskevat säännökset ovat keskitetysti valtion virkamieslain (750/1994) 2 luvussa, joten henkilöstön asemasta ei yleensä ole aihetta järjestelyissä erikseen säätää. Lakiin voidaan tosin ottaa seuraavanlainen informatiivinen viittaus valtion virkamieslakiin:

Henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 2 luvussa.

Tehtävien, vireillä olevien hallintoasioiden ja sopimusten siirtymistä toiselle virastolle koskevat säännökset voidaan kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti:

Työ- ja elinkeinokeskuksissa Maahanmuuttovirastoon siirtyvillä toimialoilla vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset ja sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät tämän lain tullessa voimaan Maahanmuuttovirastolle.

Jos pelkästään viraston nimi muutetaan ja tämä tehdään muutoslailla, riittää, että muutoslain siirtymäsäännöksiin otetaan yleinen viittaus, jonka mukaan vanhan nimisestä virastosta säädetty koskee uuden nimistä virastoa. Tällainen yleinen viittaus voidaan kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti:

Mitä muualla säädetään Ulkomaalaisvirastosta, koskee tämän lain voimaan tultua Maahanmuuttovirastoa.

Jos viraston nimi muutetaan, mutta lakiteknisistä syistä samalla säädetään virastosta kokonaan uusi laki ja kumotaan vanha laki, jonka varassa viraston olemassaolo muodollisesti on ollut, asiallisesti kyse on vain nimen (ja vaikka tehtävienkin) muuttamisesta eikä viraston varsinaisesta lakkauttamisesta ja kokonaan uuden perustamisesta. Tämä voidaan ilmaista verbillä *muuttua*.

Kumottavassa laissa tarkoitettu Valtion elokuvatastamo muuttuu tässä laissa tarkoitetuksi Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskukseksi.

Jos virasto kuitenkin lakkautetaan ja tilalle perustetaan kokonaan uusi virasto, uudesta virastosta annetaan laki, jonka voimaantulosäännöksen jälkeen 2 momentiksi otetaan säännös vanhasta virastosta annetun lain kumoamisesta. Jos uusi virasto perustetaan hoitamaan kahden tai useamman lakkautettavan viraston tehtäviä, virastot voidaan lakkauttaa perustettavasta virastosta annettavan lain siirtymäsäännöksellä.

## 10 JULKISEN HALLINTOTEHTÄVÄN ANTAMINEN MUULLE KUIN VIRANOMAISELLE

### 10.1 Perustuslain 124 §:n säännökset

Perustuslaissa rajoitetaan julkisten hallintotehtävien antamista muille kuin viranomaisille, kuten yksityisoikeudellisille yhteisöille. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeus- turvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Pykälässä on korostettu sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Julkisella hallintotehtävällä lainkohdassa viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei voida pitää lainkohdassa tarkoitettuina hallintotehtävinä. Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

## 10.2 Säädöstaso annettaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. Kysymys voi olla esimerkiksi viranomaisen antamasta valtuutuksesta tai siitä, että julkinen hallintotehtävä siirretään lain nojalla sopimus pohjaisesti muulle kuin viranomaiselle. Tehtävän siirtämiseen tai antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.

Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan ei voida jättää esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta.

Lähtökohtaisesti viranomaisia *avustavia* tehtäviä on voitu lain nojalla siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettaviksi:

- Veronkantoon liittyvä puhelinpalvelu, johon ei sisältynyt verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä, voitiin sopimuksella siirtää muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.<sup>818</sup>
- Jakelutehtävän luonteinen ajopiirturikorttien myöntäminen voitiin perustuslain 124 §:n estämättä antaa sopimuksella myös yksityisen tahon hoidettavaksi.<sup>819</sup>
- Rutiininomaisten lupien myöntäminen, johon ei sisältynyt merkittävää julkisen vallan käyttöä, voitiin lain nojalla antaa myös ulkopuoliselle laissa säädetyt ehdot täyttävälle yhteisölle.<sup>820</sup>
- Järjestyksenvalvojan oikeus itsenäisesti poistaa kulkuneuvosta tai laiturialueelta matkaliputon matkustaja ei voi perustua sopimukseen julkisyhteisön kanssa, vaan siitä tulee säätää lailla.<sup>821</sup>

<sup>818</sup> PeVL 11/2006 vp

<sup>819</sup> PeVL 11/2004 vp

<sup>820</sup> PeVL 47/2004 vp

<sup>821</sup> PeVL 55/2005 vp



### 10.3 Edellytykset hallintotehtävien antamiselle muulle kuin viranomaiselle

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaishallinnon ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen<sup>822</sup>.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä.

- Todentajan tehtävien antamista yksityiselle voitiin pitää tarkoituksenmukaisena, koska tehtävät edellyttivät syvällistä erikoistumista sähkön tuotantoon liittyviin kysymyksiin.<sup>823</sup>
- Tavanomaisten nimi- ja yhteystietojen sekä elossa oloa koskevien tietojen luovutusta väestötietojärjestelmästä pidettiin palvelutehtävänä, jonka siirtäminen yksityiselle saattoi valiokunnan mukaan olla tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi tarpeen, jos säännöksen edellytykset palvelujen saatavuuden tai toiminnan tehokkuuden takaamisesta täyttyivät.<sup>824</sup>
- Henkilön määrääminen virkamiehenä toimivan valvojan avuksi voi joissakin tilanteissa olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.<sup>825</sup>

<sup>822</sup> Ks. esim. PeVL 53/2010 vp.

<sup>823</sup> PeVL 37/2010 vp

<sup>824</sup> PeVL 3/2009 vp

<sup>825</sup> PeVL 21/2005 vp, PeVL 34/2004 vp

## 10.4 Hallintotehtävien antamisen rajoitukset

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta on katsottu voitavan huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla<sup>826</sup>.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa<sup>827</sup>. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.<sup>828</sup>

Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä<sup>829</sup>. Sovellettavien lakien luettelon sisällyttämiselle erilliseen pykälään ei toisaalta ole myöskään perustuslaista aiheutuvaa estettä, jos luettelo on kattava.

Esimerkkinä voidaan mainita päästökauppalaki (683/2004), jonka 58 §:n 3 momentti kuuluu seuraavasti:

Todentajan on tässä laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoinnassa annetussa laissa (13/2003), hallintolaissa (434/2003) ja kielilaissa (423/2003) säädetään.

<sup>826</sup> Ks. esim. PeVL 24/2001 vp.

<sup>827</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 35/II

<sup>828</sup> PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp

<sup>829</sup> Ks. PeVL 37/2010 vp, PeVL 13/2010 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II

Muutoksenhausta viranomaiskoneiston ulkopuolisen tekemään hallintopäätökseen tulee aina säätää erikseen. Lisäksi, kun julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle, on yleensä säädettävä hallintotehtävää hoitavien vastuu määräytyväksi viranomaisen vastuun tavoin. Vahingon korvaamisen sääntelyä käsitellään jaksossa 12.11 ja virkavastuusta säätämistä jaksossa 12.12. Muutoksenhaun sääntelystä kerrotaan jaksossa 12.13.

## 10.5 Merkittävä julkisen vallan käyttö

Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin<sup>830</sup>. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tapauskohtaisesti pitänyt voimankäyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua<sup>831</sup>.

Myös kotirauhan piiriin kohdistuvien tarkastusvaltuuksien on katsottu merkitsevän oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla<sup>832</sup>. Aluksissa ja muissa kulkuneuvoissa olevien asuintilojen on sen sijaan katsottu jäävän kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle. Tällaisiin tiloihin kohdistuvia tarkastusvaltuuksia on rajoitetusti katsottu voitavan antaa myös muulle kuin viranomaiselle<sup>833</sup>.

Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä<sup>834</sup>.

<sup>830</sup> HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II

<sup>831</sup> PeVL 48/2005 vp, s. 4/I, PeVL 49/2004 vp, s. 2–3, PeVL 20/2002 vp, s. 3/II

<sup>832</sup> PeVL 40/2002 vp, PeVL 46/2001 vp

<sup>833</sup> PeVL 43/2010 vp, PeVL 40/2002 vp

<sup>834</sup> Ks. esim. PeVL 57/2010 vp, PeVL 18/2007 vp, PeVL 45/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp.



## 11 VEROT JA MAKSUT

### 11.1 Perustuslain säännökset

Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kunnilla on perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta kunnallisverotuksessa.

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

### 11.2 Veron ja maksun välinen ero

Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen<sup>835</sup>.

Maksulla tarkoitetaan korvausta tai vastiketta valtion viranomaisten virkatoimista, palveluista tai muusta toiminnasta. Maksun määrän tulee siis olla suhteutettu virkatoimesta tai palvelusta syntyneisiin kustannuksiin. ”Mak-

<sup>835</sup> HE 1/1998 vp, s. 134/II

su”, joka selvästi ylittää kustannukset, ei ole maksu, vaan sitä on pidettävä verona. Valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona perustuslain 81 §:n kannalta on pidetty maksun vastikkeellisuutta<sup>836</sup>. Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei kuitenkaan ole täysi kustannusvastaavuus.

Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suorituksen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkittävää voi myös olla, onko asianomaisen suorituksen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja<sup>837</sup>, samoin kuin se, että rahasuorituksen tarkoituksena on kattaa yleisesti lakisääteisten viranomais-tehtävien kustannuksia<sup>838</sup>.

Lainsäädäntökäytännössä nimitystä *maksu* on käytetty myös veroista, kuten väylämaksusta<sup>839</sup> ja sairausvakuutusmaksusta<sup>840</sup>.

Maksuna on pidetty muun muassa:

- kaavoitukseen liittyvää kehittämiskorvausta<sup>841</sup>
- ratamaksun perusmaksua<sup>842</sup>
- maksua vastaanottokeskuksessa järjestettävästä vastaanotosta<sup>843</sup>
- kadun kunnossa- ja puhtaanapidosta kannettavia maksuja<sup>844</sup>.

Verona on pidetty muun muassa:

- viestintäviraston perimää valvontamaksua<sup>845</sup>
- rautatieliikenteen haittamaksua<sup>846</sup>
- rahoitustarkastuksen perimää valvontamaksua<sup>847</sup>,
- viestintämarkkinamaksua ja teleurakointimaksua<sup>848</sup>
- tietoturvamaksua<sup>849</sup>
- väylämaksua<sup>850</sup>

<sup>836</sup> HE 1/1998 vp, s. 134–135

<sup>837</sup> Ks. esim. PeVL 47/2005 vp, s. 3/II, PeVL 12/2005 vp, s. 3/I, PeVL 46/2004 vp, s. 3/I.

<sup>838</sup> PeVL 52/2010 vp, s. 4/II

<sup>839</sup> PeVL 44/2005 vp

<sup>840</sup> PeVL 36/2005 vp

<sup>841</sup> PeVL 53/2002 vp

<sup>842</sup> PeVL 66/2002 vp

<sup>843</sup> PeVL 8/2005 vp

<sup>844</sup> Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin tarpeellisena, että valtioneuvosto seuraa maksujen kustannusvastaavuustason noudattamista (PeVL 12/2005 vp).

<sup>845</sup> PeVL 61/2002 vp, s. 6/II

<sup>846</sup> PeVL 66/2002 vp

<sup>847</sup> PeVL 66/2002 vp

<sup>848</sup> PeVL 3/2003 vp

<sup>849</sup> PeVL 9/2004 vp

<sup>850</sup> PeVL 44/2005 vp, PeVL 46/2004 vp,

- postitoiminnan valvontamaksua<sup>851</sup>,
- viestintämarkkinamaksua<sup>852</sup>
- sairausvakuutusmaksua<sup>853</sup>
- lääkelain mukaista laadunvalvontamaksua<sup>854</sup>
- työttömyysvakuutusmaksua<sup>855</sup>
- riistanhoitomaksua ja pyyntilupamaksua<sup>856</sup>
- kuvaohjelmalainsäädännön mukaista valvontamaksua<sup>857</sup>
- korvausta postin yleispalveluvelvoitteen kustannusten kattamiseksi<sup>858</sup>.

Kasettimaksua ja työeläkevakuutusmaksua ei ole pidetty veroina eikä perustuslain 81 §:ssä tarkoitettuina maksuina<sup>859</sup>.

Lisäksi on olemassa sanktioluontoisia ”maksuja”, jotka eivät ole veroja tai maksuja perustuslain 81 §:ssä tarkoitettussa mielessä. Esimerkkeinä voidaan mainita öljypäästömaksu<sup>860</sup>, joukkoliikenteen tarkastusmaksu<sup>861</sup> ja pyssäköintivirhemaksu<sup>862</sup>. Niin sanotuista hallinnollisista sanktioista kerrotaan jaksossa 12.10.

## 11.3 Verosta säättäminen

Valtion veroa koskevasta laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla niin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa<sup>863</sup>. Näin ollen veron määrä on yleensä voitava laskea suoraan lain säännösten perusteella.

- Ks. PeVL 37/2009 vp, jossa verovelvollisuuden peruste (elinkeinotoiminta) jäi liian epätasälliseksi.

<sup>851</sup> PeVL 29/2005 vp

<sup>852</sup> PeVL 45/2005 vp

<sup>853</sup> PeVL 36/2005 vp

<sup>854</sup> PeVL 17/2009 vp, s. 3

<sup>855</sup> PeVL 31/2010 vp, s. 2/I ja siinä mainitut lausunnot

<sup>856</sup> PeVL 48/2010 vp, s. 7–8

<sup>857</sup> PeVL 52/2010 vp, s. 4–5

<sup>858</sup> PeVL 56/2010 vp, s. 3/I

<sup>859</sup> PeVL 30/2005 vp, PeVL 7/2005 vp

<sup>860</sup> PeVL 32/2005 vp

<sup>861</sup> PeVL 55/2005 vp

<sup>862</sup> PeVL 57/2010 vp

<sup>863</sup> HE 1/1998 vp, s. 134/II, myös esim. PeVL 45/2005 vp, s. 3/II

- Veron määrästä voidaan poikkeuksellisesti säätää asetuksella, jos asetuksenantajan harkintavalta on lain tasolla riittävästi sidottua (PeVL 20/2008 vp, s. 2). Toisin ks. PeVL 31/2010 vp.

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnallisen veron säätämiseen kohdistuvat samanlaiset sääntelytasoa ja sisältöä koskevat vaatimukset kuin valtion veroon.

Verolaista tulee myös ilmetä, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa hakemalla muutosta verotuspäätökseen. Muutoksenhakukiellosta säätäminen ei ole mahdollista. Verotuksessa noudatettavia periaatteita on käsitelty esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 35/2005 vp.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt veronhuojennustoimivallan säätämistä viranomaiselle sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena<sup>864</sup>. Huojennusvaltuudet eivät kuitenkaan saa olla niin laajat, että kulloisenkin lain sanamuodon mukainen oikeustila verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista voisi valtuuksia käyttämällä olennaisesti muuttua. Huojennusmahdollisuuden tulee siten jäädä selvästi poikkeukselliseksi suhteessa laissa säädettäviin veron määräytymisperusteisiin. Laista tulee käydä ilmi huojennusten hyväksyttävät myöntämisperusteet samoin kuin se, missä tarkoituksessa huojennuksia voidaan myöntää.

Hyväksyttävänä perusteena huojennusmahdollisuuksille on pidetty esimerkiksi täysimääräisen maksun ilmeistä kohtuuttomuutta<sup>865</sup>. Sen sijaan mahdollisuus myöntää huojennusta ”erityisistä syistä” jäi sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta aivan liian avoimeksi<sup>866</sup>. Viranomaiselle ei myöskään voida antaa toimivaltaa myöntää huojennusta ”määräämälläan ehdoilla”<sup>867</sup>. Tällaista sääntelyä on tullut täydentää viranomaisen toimivaltaa rajaavilla maininnoilla<sup>868</sup>.

Verojen arviomaksatuksesta säädettäessä huomioon otettavia seikkoja käsitellään perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 44/2005 vp ja PeVL 45/2005 vp sekä verolain taannehtivuutta perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 1/2009 vp.

<sup>864</sup> PeVL 5/2010 vp, s. 4/I, PeVL 19/2002 vp, s. 6–7, PeVL 4/1991 vp, s. 1–2, 17/1982 vp, s. 1/II

<sup>865</sup> PeVL 5/2010 vp, s. 4/II, PeVL 44/2005 vp, s. 3/II, PeVL 4/1991 vp, s. 2/I

<sup>866</sup> PeVL 44/2005 vp, s. 3–4; ks. kuitenkin PeVL 5/2010 vp, s. 4/II, jossa erityiset syyt liittyivät suoraan täysimääräisen perimisen ilmeiseen kohtuuttomuuteen.

<sup>867</sup> PeVL 44/2005 vp, s. 4/I

<sup>868</sup> PeVL 5/2010 vp, s. 4/II



## 11.4 Maksujen perusteista ja määrästä säättäminen

Perustuslain 81 §:n 2 momentissa säädetään *valtion* viranomaisten toiminnastaan perimistä maksuista. Sen mukaan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden *yleisistä perusteista* on säädettävä lailla. Lailla tulee säätää yleisesti siitä, millaisista virkatoimista, palveluista ja tavaroista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Samoin lailla on säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista, kuten omakustannusarvon tai liiketaloudellisten perusteiden noudattamisesta. Säännös koskee kaikkia valtion virastoja ja laitoksia<sup>869</sup>.

Valtion suoritteiden maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992). Se on luonteeltaan yleislaki, jonka ohella maksuista voidaan säätää erikseen. Maksuperustelakiin sisältyy säännökset tietyistä suoritteista, jotka ovat joko maksullisia tai maksuttomia (4 ja 5 §). Siinä on myös säännökset maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista. Jos jonkin suoritteen maksullisuuden perusteet ovat valtion maksuperustelain mukaiset, maksun euro-määrästä voidaan säätää asetuksella. Näin ollen valtion maksuperustelakiin sisältyvä valtuutussäännös (8 §) on riittävä asetuksen antamiselle eikä erillistä valtuutussäännöstä tarvita asiaa koskevassa erillislainsäädännössä.

Jos kustannusvastaavuusperiaatteesta halutaan poiketa esimerkiksi siten, että maksu määräytyy maksuvelvollisen tulojen tai varallisuuden mukaan, maksua pidetään verona, jonka perusteista ja määrästä on säädettävä lailla.

*Kunnallisista maksuista* ei perustuslakiin sisälly säännöksiä. Nämä maksut on ollut tapana jakaa julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin. Julkisoikeudellinen kunnallinen maksu voi perustua lain säännöksiin, mutta sen maksettavaksi määrittäminen on pidetty mahdollisena myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella (vrt. kuntalain 13 §:n 2 momentti). Kunnallisia maksuja käsitellään kokoavasti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 12/2005 vp.

- Oikeudenkäyntimaksuja voitiin porrastaa sähköisen asioinnin perusteella (PeVL 35/2010 vp, s. 2).
- Lukukausimaksujen ja materiaalmaksujen perusteista ei voitu säätää ministeriön asetuksella ”noudattaen soveltuvin osin”,

<sup>869</sup> HE 1/1998 vp, s. 135/II

mitä valtion maksuperustelaissa julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista säädetään. Valtuutussäännöstä oli syytä tarkistaa esimerkiksi siten, että maksujen perusteiden osalta viitataan valtion maksuperustelain julkisoikeudellisista suoritteista perittäviä maksuja koskevaan säännökseen (PeVL 20/2007, s. 3/I).

- Maininta väitteen tekijän velvollisuudesta suorittaa ”vahvistettu maksu” oli riittämätön. Laissa piti ainakin viitata maksujen perusteita sääntelevään lakiin (PeVL 50/2010 vp, s. 5/I).
- Maksun suuruuden yleisten perusteiden sääntelyä koskevista vaatimuksista ks. esim. PeVL 49/2006 vp, s. 2.

## 12 YLEISLAIT JA ERÄÄT YLEISET SÄÄNTELYT

### 12.1 Yleislakien kunnioittaminen

Kuten edellä tässä oppaassa on tähdennetty, lakiehdotukset on laadittava perustuslain mukaisiksi.

Keskeiset oikeudenalat on säännelty perustuslakiin nojautuvin, perustuslain mukaisin yleislaein. Lähtökohtana lainvalmistelussa onkin, että sen lisäksi, että lakiehdotukset laaditaan perustuslain mukaisiksi, ne laaditaan myös yleislakien mukaisiksi.

Lähtökohtaisesti yleislaista ei siis poiketa. Lainsäädäntö on pyrittävä säilyttämään selkeänä, ja sen hajautuminen on estettävä. Yleislakeja kunnioittamalla myös hillitään normitulvaa. Yleislakien perustuslainmukaisuuden vuoksi yleislakeihin nojautuminen on lainvalmistelijalle myös turvallista.

Uutta sääntelyä laativan on tunnettava yleislakien lisäksi muu laadittavaan sääntelyyn vaikuttava voimassa oleva lainsäädäntö, Suomea sitovat kansainväliset sopimukset sekä yleiset oikeusperiaatteet, sillä uusi lainsäädäntö on sopeutettava sääntelyn kokonaisuuteen – muuhun lainsäädäntöön ja vallalla oleviin oikeusperiaatteisiin.

Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy.

## 12.2 Viittaaminen yleislakiin

### 12.2.1 Yleislakiin ei yleensä viitata

On jo vanhastaan katsottu, että kun yleislaista ei poiketa, yleislakiin ei yleensä viitata. Yleislain säännöksiä ei liioin saa toistaa erityislaissa.

Myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä<sup>870</sup> yleislakeihin viittaamisen tarpeettomuus on todettu nimenomaisesti hallinnon yleislakien osalta: Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Jos viittausta hallinnon yleislakeihin esimerkiksi sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, viittauksen on syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava<sup>871</sup>. Ks. myös jakso 10.4 hallinnon yleislakien soveltamisesta, kun muu kuin viranomaisen lain nojalla hoitaa julkista hallintotehtävää, sekä hallinnon yleislaista ja viittausten kirjoittamisesta tarkemmin jakso 12.3.

Hallinnon yleislakeina pidetään seuraavia:

- hallintolaki (434/2003)
- kielilaki (423/2003)
- saamen kielilaki (1086/2003)
- viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999)
- henkilötietolaki (523/1999)
- sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003).

Sen, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut hallinnon yleislakeihin viittaamisesta, on katsottava koskevan muitakin yleislakeja. Yleislakeja sovelletaan niiden soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti, vaikka niihin ei viitata.

<sup>870</sup> Ks. esim. PeVL 13/2010 vp

<sup>871</sup> PeVL 42/2005 vp

## 12.2.2 Aineelliset viittaukset

Lakiin voidaan ottaa asiasisältöinen, niin sanottu *aineellinen* tai *aineellisoikeudellinen viittaus* yleislakiin, jos yleislaki ei ilman sitä tulisi sovellettavaksi. Aineellinen viittaus yleislakiin tulee siis kysymykseen vain tapauksissa, joissa yleislain säännökset kokonaan tai joiltakin osin halutaan sovellettaviksi siitä huolimatta, että yleislaki ei soveltamisalaa koskevien säännöstensä mukaan sovellu säänneltävään asiaan. Esimerkiksi sopimukseen perustuvaan tai muussa laissa kuin vahingonkorvauslaissa säädettyyn (412/1974) vahingonkorvausvastuuseen ei lähtökohtaisesti sovelleta vahingonkorvauslain säännöksiä, mutta nämä voidaan kokonaan tai joiltakin osin säätää sovellettaviksi.

Aineellista viittausta kirjoitettaessa käytetään seuraavia ilmaisuja:

- ”Siinä ja siinä asiassa” *noudatetaan, mitä* ”siinä ja siinä laissa” tai ”sen ja sen lain siinä ja siinä §:ssä” *säädetään* ”siitä ja siitä”.
- ”Siihen ja siihen” *sovelletaan, mitä* ”siinä ja siinä laissa” tai ”sen ja sen lain siinä ja siinä §:ssä” *säädetään* ”siitä ja siitä”.
- ”Sitä ja sitä tehdään” *noudattaen* tai *soveltaen, mitä* ”siinä ja siinä laissa” tai ”sen ja sen lain siinä ja siinä §:ssä” *säädetään* ”siitä ja siitä”.
- ”Sitä ja sitä tehdään” *noudattaen* tai *soveltaen* ”sen ja sen lain” *säännöksiä* taikka ”sen ja sen lain sen ja sen §:n” *säännöksiä* ”siitä ja siitä”.

### Aineellinen viittaus

Elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa säädettyä kieltoa, on velvollinen korvaamaan kilpailunrajoituksesta aiheutuneen vahingon. Korvausvelvollisuuteen sovelletaan lisäksi, mitä vahingonkorvauslain (412/1974) 2 luvun 1 §:n 2 momentissa ja 6 luvussa säädetään.

Korvaus potilasvahingosta määrätään noudattaen vahingonkorvauslain (412/1974) 5 luvun 2, 2 a–2 d, 3, 4, 7 ja 8 §:n, 6 luvun 1 §:n sekä 7 luvun 3 §:n säännöksiä. Korvausta ei kuitenkaan voida sovitella vahingon kärsineen oman myötävaikutuksen perusteella, ellei vahingon kärsineen menettely ole ollut tahallista tai törkeän huolimattontaa. Korvausta ei suoriteta vähäisestä vahingosta.

Myös erityislain säännöksiä voidaan ottaa sovellettaviksi aineellisin viittauksin.

### 12.2.3 Vältettävät soveltamisohjeet ”soveltuvin osin” ja ”vastaavasti”

Edellä kuvatun kaltaisissa viittauksissa on tyypillisesti käytetty noudattamisen ja soveltamisen viitteinä tai lisäohjeina ilmaisuja ”soveltuvin osin” ja ”vastaavasti”. Ilmaisuilla ei kuitenkaan ole viittausten sisällön kannalta merkitystä. Kenenkään ei voitane olettaa ilmaisun puuttuessa soveltavan lakia epäsoveltuvin osin tai muuten kuin vastaavalla tavalla. Tuomarinohjeidenkin mukaan ”kaikkea lakia on älyllä käytettävä”. Ilmaisun ”soveltuvin osin” ja ”vastaavasti” käyttämisen asemesta viittaus toisen lain soveltamiseen tai noudattamiseen onkin pyrittävä kirjoittamaan muin keinoin ja täsmällisesti.

### 12.2.4 Informatiiviset viittaukset

Kuten edellä on todettu, yleislakeihin viittaamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Tarpeettomat viittaukset eivät ole suotavia. Joskus lakiin voi kuitenkin olla syytä ottaa niin sanottu *informatiivinen viittaus* yleislain säännöksiin. Näin on esimerkiksi tilanteessa, jossa ilman viittausta saattaisi olla tulkinnanvaraista, onko jokin erityislaissa oleva sääntely sillä tavalla tyhjentävä, että yleislaki syrjäytyy asiassa kokonaan. Informatiivinen viittaus voi olla hyödyksi myös, jos sääntelyn kohteen ei voida kohtuudella olettaa tuntevan asiassa sovellettavaa sääntelyä kokonaisuudessaan.

Informatiivisella viittauksella ei ole aineellisoikeudellista sisältöä. Sen ainut tehtävä on auttaa lukijaa.

Myös erityislakeihin voidaan viitata informatiivisesti.

Informatiivinen viittaus kirjoitetaan selkeimmin muotoon: ”Siitä ja siitä” *säädetään* ”siellä ja siellä”.

#### Informatiivinen viittaus

Käytettävistä kielistä säädetään kielilain (423/2003) 34 §:ssä.

Rangaistus vedentulva aikaansaamalla tehdystä tuhotyöstä, törkeästä tuhotyöstä, yleisvaaran tuottamuksesta tai törkeästä yleisvaaran tuottamuksesta säädetään rikoslain 34 luvun 1, 3, 7 ja 8 §:ssä.

### 12.2.5 Vältettävät viittaukset ”koskee” ja ”on voimassa, mitä”

Muuhun lainsäädäntöön viitattaessa käytetään paljon ilmaisuja, joiden mukaan, *mitä* ”siitä ja siitä” *säädetään* ”siellä ja siellä”, *koskee (myös)* ”sitä ja sitä”. Ilmaisulla ei kuitenkaan kyetä kuvaamaan, onko viittaus muuhun lainsäädäntöön aineellinen vai informatiivinen. Sitä vastoin ilmaisu soveltuu mainiosti säännöksiin, joita voidaan luonnehtia soveltamisalan laajennuksiksi, kuten alla olevissa esimerkeissä:

#### ”Koskee myös”

Mitä tässä laissa säädetään kalasta ja kalastuksesta, koskee myös nahkiaista ja rapua sekä niiden pyyntiä.

Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetussa laissa (410/2009) tarkoitettua toimielintä niiden hoitaessa tämän lain mukaisesti valvontaa.

On huomattava, että yllä olevan kaltaiset säännökset yritetään toisinaan kirjoittaa määritelmiksi, jollaisina ne ovat epäonnistuneita. Ei ole järkevää eikä perusteltua säätää, että ”tässä laissa *kalalla* tarkoitetaan kalaa, nahkiaista ja rapua” tai että ”tässä laissa *kalastuksella* tarkoitetaan myös nahkiaisen ja ravun pyyntiä”.

Samalla tavalla epäselvä on viittaus, jossa kerrotaan, että jostakin ”on voimassa, mitä” jostakin muualla laissa säädetään, esimerkiksi ”väliaikaistodistuksesta on voimassa, mitä 8 §:ssä säädetään osakekirjasta”. Suositeltavaa onkin kirjoittaa viittaus niin, että jo sen sanamuodosta ilmenee, onko se aineellinen vai informatiivinen, esimerkiksi *väliaikaistodistukseen sovelletaan, mitä 8 §:ssä säädetään osakekirjasta*.

### 12.2.6 Vältettävä viittaus ”siten kuin”

Kielellisesti neutraali on myös viittaus, jolla sallitaan jonkin tekeminen tai velvoitetaan jonkin tekemiseen ”siten kuin” jossakin muussa laissa (siitä ja siitä) säädetään. Tällä tavoin viitattaessa ei kyetä päättämään, tulevatko muun lain säännökset sovellettaviksi vain viittauksen kautta vai onko informatiivisuus viittauksen ainut tehtävä.

Tietosuoja-valtuutetun 35 §:n nojalla tekemään päätöksen saa vaatia oikaisua tietosujalautakunnalta siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Jos ajoneuvon omistaja tai tämän osoite ei ole tiedossa, tiedoksianto tehdään kuuluttamalla siitä vähintään 30 päivän ajan asianomaisen kunnan ilmoitustaululla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa (34/1925) säädetään.

Haaste, haastehakemus ja siihen liitetty asiakirjat on annettava vastaajalle tiedoksi siten kuin 11 luvussa säädetään.

Ensimmäisessä esimerkissä viittaus hallintolakiin (434/2003) on informatiivinen. Säännökset oikaisuvaatimuksen tekemisestä ovat hallintolain 7 a luvussa, ja ne tulisivat sovellettaviksi hallintolakiin viittaamattakin. Periaatteessa näin riittäisi, että säädettäisiin vain oikeudesta vaatia oikaisua ja toimivaltaisesta viranomaisesta oikaisuvaatimusasiassa: *Tietosuoja-valtuutetun 35 §:n nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua tietosujalautakunnalta*. Käytännössä on kuitenkin pidetty lakiteknisesti mallikkaana viitata oikaisuvaatimusinstituution perustaviin säännöksiin.

Myös toisen esimerkin viittaus on informatiivinen. Annettaessa tuntemattomalle ajoneuvon omistajalle kuuluttamalla tiedoksi päätös hänen ajoneuvonsa siirtämisestä päädyttäisiin epäilemättä ilman nimenomaista säännöstään soveltamaan julkisista kuulutuksista annettua lakia (34/1925).

Kolmannen esimerkin viittaus on aineellinen. Tiedoksiannon juridinen olemus ei toteudu, jollei haastetta tiedoksi annettaessa ole noudatettu oikeudenkäymiskaaren 11 luvun säännöksiä.

### 12.2.7 Lain ensisijaisuuden ja toissijaisuuden ilmaiseminen

Erityislaki ja sen säännös syrjäyttävät yleislain ja sen säännöksen. Erityislait ovat siten ensisijaisia ja yleislait toissijaisia. Kuten edellä on todettu, yleislaista poikkeaminen edellyttää kuitenkin painavaa syytä.

Esimerkiksi hallintolainkäyttölain (586/1996) toissijaisuus ilmaistaan lain 3 §:ssä: *Jos muussa laissa – – on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta*. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 1 §:n 1 momentissa puolestaan on lain toissijaisuuden ilmaisevan säännöksen ohella lain keskeisimmän aineellisen sisällön ilmaise-



va säännös: *Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.*

### 12.2.8 Viittaus täydentävään lainsäädäntöön

Lakitekstiä moititaan usein liiasta tiiviyydestä. Monimutkaisia viittauksia muualle lainsäädäntöön tuleekin välttää, mutta koska liiallinen toistokaan ei ole eduksi lakien systematiikalle, tulee voida viitata täydentävään lainsäädäntöön esimerkiksi seuraavasti: *Jos omistaja on osakeyhtiö, 1–3 momentissa säädetyn lisäksi noudatetaan, mitä osakeyhtiölain (624/2006) 12 luvun 7 ja 8 §:ssä säädetään.*

### 12.2.9 Viittaus lakiin kattaa myös lain nojalla annetut säännökset

Jos laissa tai asetuksessa viitataan yleisesti (toiseen) lakiin, viittauksen on katsottava kattavan myös viittauksen kohteena olevan lain nojalla annetut alemmanasteiset säännökset. Tästä huolimatta ei ole estettä viitata lakiin tai lainkohtaan *ja sen nojalla säädettyyn*. Eri asia on, että laissa tai asetuksessa ei ole asianmukaista viitata normihierarkiassa alempana olevaan säädökseen tai määräykseen tämä nimeltä mainiten<sup>872</sup>, vaan tarvittaessa viitataan esimerkiksi ”siitä ja siitä” annetun lain x §:n y momentin *nojalla annettuihin säännöksiin*.

## 12.3 Hallinnon yleislakeihin viittaaminen

### 12.3.1 Hallinnon yleislait

Hallinnon yleislacilla tarkoitetaan sellaisia julkisen hallinnon toimintaa yleisesti säänteleviä lakeja, joita sovelletaan hallintoasian käsittelyyn ja muuhun viranomaistoimintaan aina, jollei erikseen ole toisin säädetty. Hallinnon yleislakeina pidetään hallintolakia (434/2003), kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), henkilötietolakia (523/1999) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003).

<sup>872</sup> PeVL 20/2005 vp, s. 8/II

Hallinnon yleislait konkretisoivat osaltaan perustuslain perusoikeussäännöksissä suojattuja hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeita, julkisuusperiaatetta sekä kielellisiä oikeuksia.

Hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös viranomaiskoneiston ulkopuolisiin niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä (ks. jakso 10.4).

Yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön ohella julkisen hallinnon toimintaan sovelletaan useita sellaisia säädöksiä, joita sovelletaan myös yksityisoikeudelliseen toimintaan. Näitä ovat esimerkiksi yhdenvertaisuuslaki (21/2004) sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (609/1986).

### **12.3.2 Hallintolaki**

Hallintolaissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Laissa on yleiset säännökset muun muassa hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta, palveluperiaatteesta ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä samoin kuin säännökset hallintoasian vireilletulosta, asianosaisten kuulemisesta ja asian muusta selvittämisestä sekä asian ratkaisemisesta, päätöksessä olevan virheen korjaamisesta ja oikaisuvaatimusmenettelystä.

Hallintolakia sovelletaan kaikessa hallintotoiminnassa virastoissa ja laitoksissa sekä valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä ja yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon.

Hallintolakiin on pyritty kokoamaan hallintoasian käsittelyssä noudatettavat menettelysäännökset sekä viranomaisten toimintaa koskevat laadulliset vähimmäisvaatimukset mahdollisimman kattavasti siten, ettei muuhun lainsäädäntöön tarvitse ottaa samaa asiaa koskevia säännöksiä. Hallintolain poikkeaviin säännöksiin tulee suhtautua pidättyvästi. Sellaisia voi ehdottaa otettaviksi erityislakiin vain silloin, kun poikkeavaan sääntelyyn on olemassa asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Etenkin keskeisiin yksityisen ennakollisiin oikeusturvatakeisiin liittyvistä menettelyvaatimuksista, kuten esteettömydestä, asianosaisten kuulemisesta ja päätöksen perusteleminen, poikkeamisen peruste on määriteltävä yksiselitteisesti.

Jos hallintolaista ei poiketa, siihen ei tarvitse viitata. Viittaus on aiheellinen vain, jos voi olla tulkinnanvaraista, onko hallintolakia sovellettava.

Jos hallintolaista poiketaan, siitä poikkeavien säännösten perään voidaan kirjoittaa viittaus esimerkiksi seuraavasti:

Muuten noudatetaan hallintolakia (434/2003).

### **12.3.3 Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki**

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003) sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä niihin liittyvien palveluiden tarjoamisesta säädetään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009).

Lähtökohtana sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa on, että vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Mahdollisuudesta sähköiseen asiointiin ei näin ollen yleensä ole tarvetta säätää erikseen.

Jos sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetusta laista ei poiketa, ei siihen tarvitse viitata. Jos erityissäännöksellä poiketaan laista, voi selventävä viittaus olla tarpeen. Erityissäännösten perään voidaan kirjoittaa viittaus:

Muuten noudatetaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003).

## 12.4 Julkisuuslaki (Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki)

### 12.4.1 Julkisuusperiaate

Julkisuusperiaatetta on käsitelty oppaassa jo jaksossa 4.2.7 kuvattaessa perustuslain 12 §:ssä säädetyn sananvapauden ja julkisuuden perusoikeuksia. Mainitussa jaksossa on myös viittauksia sellaisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, joissa on otettu kantaa julkisuusperiaatteen asianmukaiseen huomioon ottamiseen lakeja laadittaessa.

Julkisuusperiaate merkitsee oikeutta saada tietoja viranomaisten toiminnasta. Julkisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Tätä oikeutta voidaan perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä ja vain lailla. Julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta toteutetaan yleislailla, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla<sup>873</sup> (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*).

Julkisuusperiaate ilmenee myös oikeutena seurata eduskunnan, kunnanvaltuuston, tuomioistuimen ja kirkollisten toimielinten istuntoja (käsittelyn julkisuus). Käsittelyn julkisuudesta sekä oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta säädetään erityislaeissa.

Julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden perusoikeusluonteesta johtuu, että harkittaessa erityissäännösten laatimista viranomaistoiminnan julkisuudesta on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet sekä perustuslakivaliokunnan käytäntö.

### 12.4.2 Julkisuuslaki yleislakina

Julkisuuslaki on yleislaki, jossa jo säännellyistä seikoista ei ole tarpeen eikä asianmukaista ottaa säännöksiä erityislakeihin. Julkisuuslailla yleislakina on kuitenkin voitu ratkaista salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen sekä tietojen luovuttamiseen viranomaisen pitämästä henkilörekisteristä liittyvät oikeusongelmat vain osittain, mikä vaikuttaa erityissäännösten tarpeeseen jäljempää tarkemmin ilmenevällä tavalla.

---

<sup>873</sup> HE 30/1998 vp

### 12.4.3 Julkisuuslain soveltamisala

Julkisuuslaki koskee viranomaisten asiakirjojen julkisuuden määräytymistä, toisin sanoen asiakirjan julkisuutta pääperiaatteena (1 §:n 1 momentti ja 9 §:n 1 momentti), salassapitovelvollisuutta (22 ja 24 §) ja asiakirjan julkiseksi tulemista (6 ja 7 §).

Julkisuuslaissa on säännökset virkamiesten, viranhaltijoiden ja muiden viranomaisissa toimivien vaitiolovelvollisuudesta (23 §), asiakirjan antamisesta ja siihen kuuluvasta menettelystä (4 luku), yleisistä perusteista luovutettaessa salassa pidettävä asiakirja (26–30 §)<sup>874</sup> sekä viranomaisen velvollisuudesta hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseen, tietoturvasuuteen ja viestintään (5 luku).

### 12.4.4 Viittaaminen julkisuuslakiin

Lähtökohtaisesti uusi sääntely laaditaan julkisuuslain mukaiseksi, eikä julkisuuslakiin yleislakina näin tarvitse viitata. Jos sääntelyn halutaan koskevan esimerkiksi vain julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten toimintaa, yleistä viittausta julkisuuslakiin ei yleensä tarvita. Viittaus saattaa kuitenkin olla tarpeen, jos laissa säädetään julkisuuslaisissa jo säädettyistä asioista, kuten salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta.

Tässä laissa säädetään rangaistusten täytäntöönpanotehtävien sekä muiden Rikosseuraamuslaitokselle kuuluvien tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilörekisterien pitämisestä ja muusta henkilötietojen käsittelystä. Jollei tässä laissa toisin säädetä, henkilötietojen salassa pitämiseen ja luovuttamiseen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia (523/1999).

Jos kysymys on julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettusta lain nojalla julkista tehtävää hoitavasta yksityisestä organisaatiosta, on aihetta harkita viittaussäännöstä etenkin, jos voi aiheutua epäselvyyttä siitä, mihin asiakirjoihin lakia sovelletaan eli mitkä asiakirjat katsotaan syntyneiksi julkista valtaa käytettäessä.

<sup>874</sup> Ks. myös 10 § salassa pidettävän osan poistamisesta asiakirjasta ja 11 § asianosaisen tiedonsaanti-oikeudesta sekä viranomaisen velvollisuudesta hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisesta.

Edellä 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun jakoehdotuksen valmisteluun ja sitä koskevaan päätöksentekoon kuuluvia tehtäviä ja asiakirjoja koskevaan vaihtolovelvollisuuteen ja julkisuuteen rahapeliyhteisössä sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999).

Jos osaa aineistosta koskee myös muu kuin julkisuuslain salassapitosäännös, käytännön soveltamistilanteiden helpottamiseksi voidaan harkita sääntelymallia, jossa julkisuuslain salassapitosäännösten soveltamisala laajennetaan koskemaan kaikkia asiakirjoja.

Vakuutuslaitoksen tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan saamien ja laatimien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen salassa pitämiseen sekä tässä laissa säädettyjen tehtävien hoidossa saatuja tietoja koskevaan vaihtolovelvollisuuteen ja hyväksikäyttökieltoon sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 22–24 ja 35 §:ää myös silloin, kun kysymys ei ole mainitun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisen vallan käyttöön kuuluvaa tehtävää varten laaditusta tai saadusta asiakirjasta ja tiedosta. Tietojen luovuttamiseen sovelletaan tällöin mainitun lain 7 lukua.

Jos kysymys on sellaisesta julkisesta hallintotehtävästä<sup>875</sup>, jota julkisuuslaki ei 4 §:n 2 momenttinsa mukaan koske, on tutkittava, mihin aineistoon julkisuussääntely tulisi julkisuusperiaatteen tarkoitus huomioon ottaen ulottaa, sekä otettava tarpeelliset julkisuuslain soveltamista koskevat säännökset erityislakiin.

Tapaturma-asiain korvauslautakunnan tämän lain toimeenpanoon liittyvien asiakirjojen salassapitoon ja oikeuteen saada tieto asiakirjasta sovelletaan 64 h §:ää ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 3 lukua.

#### **12.4.5 Salassapitovelvollisuus ja muut tiedonsaantioikeuden rajoitukset**

Salassapitovelvollisuudesta ja muista tiedonsaantia koskevista rajoituksista, esimerkiksi henkilörekisterin tietojen luovuttamisesta vain tiettyyn tar-

<sup>875</sup> Ks. perustuslain 124 §.

koitukseen, on säädettävä lailla. Eduskunnan julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä hyväksymän lausuman mukaan salassapitoa koskevien erityissäännösten ottamista muuhun kuin julkisuuslakiin on vältettävä (EV 303/1998 vp–HE 30/1998 vp). Uudet salassapitotarpeet hoidetaan tämän mukaisesti pääsäännön mukaan muuttamalla julkisuuslakia.

Arvioitaessa julkisuuslain muuttamisen tarpeellisuutta on aiheellista ottaa yhteyttä oikeusministeriöön.

Ehdotettavien tiedonsaantioikeuden rajoittamista koskevien säännösten on läpäistävä perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu välttämättömyysarviointi sekä oltava perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden mukaisia. Myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on otettava huomioon.

#### 12.4.6 Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta on säädettävä lailla. Asianosaisen tiedonsaantioikeus sekä oikeus saada tieto itseään koskevista asiakirjoista ulottuu julkisuuslain mukaan myös salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluviin tietoihin tietyin rajoituksin (11 ja 12 §). Julkisuuslain 7 luvussa on säännökset niistä yleisistä tilanteista (muun muassa kanteluasiat sekä tietojen luovuttaminen tieteellistä tutkimusta ja tilastointia varten), joissa voidaan poiketa salassa pidettävien tietojen luovuttamisen kiellosta. Viranomaisen ratkaisutoiminnassaan tarvitsemien, toisen viranomaisen hallussa olevien salassa pidettävien tietojen saamisesta on säännönmukaisesti otettava säännökset erityislakiin.

Oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja sekä oikeutta tai velvollisuutta luovuttaa salassa pidettävä tieto koskeva erityissäännös on muotoiltava siten, että siitä nimenomaisesti ilmenee sen salassapitovelvollisuuden murta-va vaikutus. Useimmiten kysymys on säännöksistä, jotka mahdollistavat salassa pidettävien tietojen luovuttamisen julkisuuslaissa jo säänneltyjen tilanteiden lisäksi.

*Työvoimaviranomaisella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada 1 momentissa tarkoitettua rekisteriä varten tarpeellisia tietoja rekisteröidyn lisäksi myös väestö- ja eläketurvarekistereistä sekä lääkintä- ja terveydenhuollossa työskentelevien henkilöiden tietoja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston rekistereistä. Lisäksi työvoimaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muilta viranomaisilta työvelvolli-*

suuden tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta tarpeellisia tietoja yritysten ja muiden yhteisöjen merkityksestä maanpuolustukselle ja maan talouselämän jatkuvuuden turvaamiselle.

Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset voidaan sijoittaa joko tietoa luovuttavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin taikka tietoja saavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin. Molempiin niitä ei saa kirjoittaa.

#### **12.4.7 Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisen ylläpitämästä henkilörekisteristä**

Mahdollisuudesta luovuttaa tietoja viranomaisen ylläpitämästä henkilörekisteristä on tarpeen laatia erityissäännös, jos tietoja asetetaan saataville yleisen tietoverkon kautta taikka jos tietoja on tarkoitus luovuttaa ilman etukäteistä ja luovutuskohtaista käyttötarkoituksen selvittämistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto ylläpitää puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriä, johon talletetaan 8 c §:ssä tarkoitettuihin ilmoituksiin, 9 a §:n 2 momentissa ja 9 b §:ssä tarkoitettuihin erittelyihin sekä 9 d §:n 1 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin sisältyvät tiedot. Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentissa säädetään, jokaisella on oikeus saada rekisteristä jäljennöksiä sekä tietoja yleisen tietoverkon kautta.

#### **12.4.8 Hyvä tiedonhallintatapa, tietoturvallisuus ja viranomaisen viestintä**

Julkisuuslakiin on otettu yleiset säännökset viranomaisen velvollisuudesta hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseen. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu myös tietoturvallisuudesta huolehtiminen. Lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010). Tietoturvallisuutta koskevien erityissäännösten ottamiseen valtionhallinnon viranomaista koskevaan lakiin on syytä suhtautua pidättyvästi. Sama koskee viranomaisen viestintää koskevia yleisluonteisia säännöksiä.



### 12.4.9 Erityissäännösten valmistelusta ja muotoilusta

Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevia erityissäännöksiä valmisteltaessa on tarpeen tehdä selväksi, onko kysymys julkisuuslain vastaavaa säännöstä täydentävästä vai sen syrjäyttävästä säännöksestä. Erityissäännös on sen vuoksi muotoiltava siten, että siitä ilmenee, miltä osin sillä syrjäytetään julkisuuslain vastaava säännös tai täydennetään sitä. Erityissäännöksen muotoilu edellyttää säännönmukaisesti viittausta julkisuuslakiin tai sen tiettyyn säännökseen.

Seuraavassa on kaksi esimerkkiä erityissäännösten muotoilusta:

#### Julkisuuslaista poikkeaminen

Valvontalautakunnan ja valvontayksikön asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen valvonta- ja palkkiorii-ta-asioissa sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, jollei asianajajan salassapitovelvollisuudesta muuta johdu. *Asiakirja ei kuitenkaan tule julkiseksi, ennen kuin valvontalautakunnan ratkaisu on annettu tai kun se on asiaan osallisen saatavissa.*

#### Julkisuuslain täydentäminen

*Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/ 1999) säädetään, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus luovuttaa tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä saamansa tai laatimansa mainitun lain 24 §:ssä tarkoitettu salassa pidettävä asiakirja Viestintävirastolle, jos se on Viestintäviraston tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.*

## 12.5 Henkilötietolaki

### 12.5.1 Henkilötietolaki yleislakina

Henkilötietojen suoja kuuluu osana perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan, ja henkilötietojen suojasta on säädettyvä lailla. Henkilötietojen suoja toteutetaan henkilötietolaila (523/1999). Seikoista, joista jo säädetään henkilötietolaissa, ei ole tarpeen eikä asianmukaista ottaa säännöksiä erityislakeihin. Edellä tässä oppaassa tähdenne-

tään yleislaeista poikkeamatta jättämisen tärkeyttä ylipäänsä (jakso 12.1) sekä pidättyväisyyttä yleislakeihin viittaamisessa (jakso 12.2).

Henkilötietolain säännösten yleisyystaso ei liioin ole riittävä peruste säättää erityissäännöksiin henkilötietolaissa jo säädetystä seikoista. Erityisen haitallisina voidaan pitää säännöksiä, joissa toistetaan henkilötietolain velvoitteita näitä konkreettisemmassa muodossa. Tällaisen säännöksen ottamisella erityislakiin luodaan helposti se virheellinen käsitys, että kyseinen oikeussääntö ei ole aikaisemmin sisältynyt voimassa olevaan oikeuteen. Yhtenäinen käytäntö tietojenkäsittelyssä voidaan saada aikaan esimerkiksi ministeriön informaatio-ohjauksen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan ohjausvallan kautta.

### 12.5.2 Henkilötietolain soveltamisala

Henkilötietolakia sovelletaan henkilörekisteriin talletettujen tai talletettavien henkilötietojen käsittelyyn. Käsité *henkilötietojen käsittely* on laaja, ja henkilötietolain 3 §:n 2 kohdan mukaan se kattaa muun muassa tietojen luovuttamisen. Laki koskee sekä viranomaisten että yksityisten yhteisöjen ja säätiöiden ylläpitämiä henkilörekistereitä.

Laissa säädetään henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista: käsittelyn yleisistä edellytyksistä, arkaluonteisten tietojen ja henkilötunnuksen käsittelystä sekä henkilötietojen siirrosta ulkomaille, rekisteröidyn oikeuksista, tietoturvallisuudesta ja henkilötietojen säilyttämisestä, ilmoitusmenettelystä sekä henkilötietojen käsittelyn ohjauksesta ja valvonnasta.

Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisen henkilörekisteristä määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaan. Mainittua lakia käsitellään jaksossa 12.4.

### 12.5.3 Erityissäännösten tarpeesta

Henkilötietojen käsittelystä tarvitaan erityissäännöksiä, niiltä osin kuin

- on tarkoitus poiketa henkilötietolaissa säädetystä
- rekisterinpidon laillisuus jäisi henkilötietolain mukaan arvioituna tulkinnanvaraiseksi ja kysymys on valtakunnallisesta tietojärjestelmästä, johon kerätään ja talletetaan henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisia henkilötietoja

- on tarkoitus sallia salassa pidettävien henkilötietojen luovuttaminen,
- henkilörekisteriin talletettuja tietoja on tarkoitus luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai pitää saatavilla yleisessä tietoverkossa taikka
- henkilörekistereitä on tarkoitus yhdistää (erityisesti valvontatarkoituksessa).

Erityissäännösten valmistelussa on vältettävä ylisääntelyä: tietyn erityissäännöksen säätäminen suhteessa henkilötietolakiin ei vielä sinänsä synnytä tarvetta laatia erityissäännöksiä kaikista henkilötietolaissa säännellyistä asioista. Erityissääntely tulee rajoittaa vain välttämättömiin.

#### **12.5.4 Henkilörekisterin rekisterinpitäjä ja henkilörekisterin käyttötarkoitus**

Henkilötietojen suojassa keskeisessä merkityksessä on niin sanottu käyttötarkoitussidonnaisuusperiaate, jonka mukaan henkilötietoja saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on kerätty.

Käyttötarkoitussidonnaisuusvaatimuksesta seuraa, että jos henkilörekisteristä on tarpeen säätää erityislaissa (esimerkiksi valtakunnallinen arkaluonteisia henkilötietoja sisältävä henkilörekisteri), samassa yhteydessä on määriteltävä rekisterin käyttötarkoitus samoin kuin rekisterinpitäjä.

Rikosrekisteriä pitää Oikeusrekisterikeskus siten kuin tässä laissa säädetään.

Rikosrekisteriin kerätään, talletetaan ja siitä luovutetaan tietoja, jotka tarvitaan rikosoikeudellisten seuraamusten määrittämistä ja täytäntöönpanoa varten.

#### **12.5.5 Rekisterin tietosisältö**

Erityisesti viranomaisten henkilörekistereiden tietosisältö tulee jättää yleislain varaan silloin, kun rekistereihin ei kerätä arkaluonteisia henkilötietoja tai henkilötietolaissa säädetystä tarpeellisuusvaatimuksesta poikkeavia tietoja. Eri asemassa saattavat olla yleiseen käyttöön tarkoitetut henkilörekisterit, joiden tiedot ovat julkisia tai laajasti saatavissa olevia.

### 12.5.6 Henkilörekistereiden yhdistäminen

Henkilötietolaissa ei ole erityissäännöksiä henkilörekistereiden yhdistämisestä. Jos eri rekistereissä olevia henkilötietoja yhdistetään valvontatarkoituksessa, on tarpeen säätää siitä, milloin yhdistämisen perusteella saadut tiedot on viimeistään hävitettävä, samoin kuin kiellosta luovuttaa edelleen yhdistämällä saatuja tietoja<sup>876</sup>.

Valvontatehtävän täytäntöönpanoa varten Eläketurvakeskuksella on oikeus yhdistää ja käsitellä 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja. Yhdistettyjä tietoja voidaan säilyttää viisi vuotta. Niitä voidaan kuitenkin säilyttää enintään valvontakäsittelyn päättymiseen saakka. Yhdistettyjä tietoja ei saa luovuttaa edelleen.

### 12.5.7 Henkilötietojen luovuttaminen henkilörekisteristä

Sallittaessa salassa pidettävien arkaluonteisten henkilötietojen luovuttaminen tulee osoittaa, mitä tietoja ja mitä käyttötarkoituksia varten tietoja saa luovuttaa. Jos tämä ei onnistu, luovuttamisen edellytykset voidaan muotoilla yleisempään muotoon. Tällöin luovutuksen edellytyksenä tulee perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan olla tietojen välttämättömyys säännöksessä määriteltävän tehtävän kannalta.

Työnantajalla on oikeus saada eläkelaitokselta salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä talous- ja henkilöstöhallintoaan ja yrityksen työeläkevakuutusmaksun tarkastamista varten välttämättömät tiedot tämän lain mukaan myönnetystä eläkkeestä ja sen muodosta sekä myönnetyn eläkkeen alkamis- ja päättymispäivästä.

<sup>876</sup> Ks. esim. PeVL 30/2006 vp.

### 12.5.8 Henkilötietojen säilyttäminen ja arkistointi

Jos kysymys on arkaluonteisia tietoja koskevasta henkilörekisteristä, saatetaan tarvita säännökset siitä, kuinka kauan tietoja saa henkilörekisterissä säilyttää. Muissa tapauksissa säilytysaika voidaan yleensä jättää henkilötietolain säännösten varaan.

Sakkorekisterin sisältämät tiedot poistetaan vuoden kuluttua siitä, kun niitä koskevan tässä laissa tarkoitetun seuraamuksen täytäntöönpano on päättynyt.

### 12.5.9 Erityissäännösten valmistelusta ja muotoilusta

Jos on poikettava henkilötietolaissa säädetyistä yleisistä tietosuojaperiaatteista, on varmistettava, että säännökset täyttävät yleiset perusoikeuksien rajoittamiskriteerit. Säännöksiä valmisteltaessa on otettava huomioon myös ne Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyt ja kansainvälisissä sopimuksissa määrätty velvoitteet, jotka rajoittavat lainsäätäjän harkintavaltaa, kuten Euroopan neuvoston tietosuojasopimus<sup>877</sup> ja Euroopan unionin henkilötietodirektiivi<sup>878</sup>.

Henkilötietodirektiivin 8 artiklan 4 ja 5 kohdan perusteella annetuista kansallisista säännöksistä on ilmoitettava komissiolle lain tultua hyväksytyksi. Ilmoitus tehdään ulkoasiainministeriön kautta, ja se on hyvä lähettää tiedoksi myös oikeusministeriön lainvalmisteluosastolle.

Lainvalmistelussa on huolehdittava, että henkilötietolain suhde ehdotettaviin säännöksiin ilmaistaan annettavissa säännöksissä selkeästi. Jos kysymys on laista, jossa säädettäisiin tietystä henkilörekisteristä, on paikallaan ottaa yleinen lakien välistä suhdetta kuvaava säännös säädöksen alkuun. Käsite *henkilötietojen käsittely* kattaa myös tietojen luovuttamisen. Jos kysymys on viranomaisen henkilörekisteristä, yleiseen viittaussäännökseen on siksi otettava maininta myös julkisuuslain soveltamisesta.

<sup>877</sup> yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehty yleissopimus, SopS 36/1992

<sup>878</sup> yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY

Tässä laissa säädetään rangaistusten täytäntöönpanotehtävien sekä muiden Rikosseuraamuslaitokselle kuuluvien tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilörekisterien pitämisestä ja muusta henkilötietojen käsittelystä. Jollei tässä laissa toisin säädetä, henkilötietojen salassa pitämiseen luovuttamiseen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia (523/1999).

Yleinen toissijaisuutta osoittava viittaus ei riitä silloin, kun lakiin on tarkoitus ottaa säännöksiä, joita on noudatettava henkilötietolaissa jo säädetyn lisäksi (esimerkiksi lisärajoituksia rekisteröidyn oikeuksille).

Sen *lisäksi*, mitä henkilötietolaissa (523/1999) säädetään, rekisteröidyn tarkastusoikeutta voidaan rajoittaa, jos tarkastusoikeuden toteuttamisesta voi todennäköisin syin seurata vakava uhka rangaistuslaitoksen järjestykselle ja turvallisuudelle taikka Rikosseuraamuslaitoksen, henkilöstön tai muun henkilön turvallisuudelle. Rekisteröidyllä ei ole oikeutta tarkastaa turvallisuustietorekisterissä tai järjestystietorekisterissä olevia tietoja.

## 12.6 Kielilait

### 12.6.1 Kielilaki

Kielilaki (423/2003) koskee perustuslaissa tarkoitettuja kansalliskieliä eli suomea ja ruotsia. Laissa on säännökset kuntien kielellisestä jaotuksesta, viranomaisten kielellisestä asemasta, yksilön kielellisistä oikeuksista, kielellisten oikeuksien turvaamisesta, asian käsittelykielestä viranomaisissa, viranomaisten työkielestä, asiakirjojen kielestä sekä lainsäädännössä ja yleisessä tiedottamisessa käytettävistä kielistä samoin kuin kielellisten oikeuksien edistämisestä ja seurannasta.

Kielilaki on pyritty laatimaan kattavaksi siten, että muissa laeissa ei yleensä tarvitse säätää kielellisistä oikeuksista. Erityislainsäädäntöä on kuitenkin tietyissä asiaryhmissä, esimerkiksi opetusallalla. Lisäksi eri laeissa on viittauksia kielilakiin.

Kielilakia täydentäviä säännöksiä voidaan tarpeen vaatiessa harkita mutta lähtökohtana on, että kielellisiä oikeuksia ei voida heikentää erityislainsäädännöllä. Kielellisten oikeuksien perustana on perustuslain 17 §.

### **12.6.2 Saamen kielilaki**

Saamen kielilaki (1086/2003) koskee saamelaisten oikeutta käyttää omaa kieltään tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä julkisen vallan velvollisuuksia toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Lain soveltamisala on alueellisesti rajoitettu. Mitä edellä sanotaan kielilaista, soveltuu myös saamen kielilakiin.

### **12.6.3 Ahvenanmaan itsehallintolaki**

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991). Itsehallintolaissa säädetään perustuslain 17 §:stä poikkeavasti Ahvenanmaan kielellisestä asemasta. Ahvenanmaalla toimivat tuomioistuimet ja muut valtion viranomaiset ovat ruotsinkielisiä. Itsehallintolaki on perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja Ahvenanmaan maakuntapäivien myötävaikutuksella säädetty laki, josta ei voida poiketa tavallisella lailla.

### **12.6.4 Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettu laki**

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettu laki (424/2003) on luonteeltaan yleislaki, jossa säädetään valtion ja kuntien viranomaisten henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta sekä kielitaidon osoittamisesta. Laki saattaa edellyttää täydentävää sääntelyä. Sen 5 §:n mukaan suomen ja ruotsin kielten taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on aina säädettävä, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lain 6 §:ssä säädetään eri tilanteista, joissa kielitaitovaatimuksista voidaan tai tulee säätää asetuksella.

## 12.7 Uhkasakko, teettämisuhka ja keskeyttämisuhka

Viranomainen voi tehostaa antamaansa kieltoa, velvoitetta tai vaatimusta uhkasakolla, teettämisuhalla tai keskeyttämisuhalla, jos toimivallasta siihen säädetään laissa.

Hallinnollisen tehosteen asettamisesta ja täytäntöönpanosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Siinä on säännökset uhkasakon asettamisesta ja tuomitsemisesta samoin kuin teettämis- ja keskeyttämisuhan asettamisesta ja niiden määräämisestä pantaviksi täytäntöön. Näiltä osin uhkasakkolain, kuten minkään muunkaan yleislain, säännöksiä ei saa toistaa erityislaissa. Jaksossa 12.2.1 on todettu, että kun yleislaista ei poiketa, yleislakiin ei yleensä viitata. Uhkasakkolakiin on kuitenkin ollut tapana viitata informatiivisesti kirjoittamalla, että viranomainen voi asettaa päätöksensä tehosteeksi uhkasakon *siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään*, taikka kertomalla uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan asettamisen mahdollistavien säännösten jälkeen, että *uhkasakosta, teettämisuhasta ja keskeyttämisuhasta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990)*. Kyse on lopulta tyyliseikasta ja informatiivisuudesta. Nykyään viittaus uhkasakkolakiin suositellaan jätettäväksi pois.

Uhkasakkolaissa ei säädetä, mikä viranomainen uhkan asettaa, joten siitä on aina säädettävä erityislaissa esimerkiksi seuraavia esimerkkejä mukaillen:

### Uhkasakko

Tietosuojavaltuutettu voi asettaa 39 §:n 1 ja 3 momentin mukaisen tietojenantovelvollisuuden ja 40 §:n 2 momentin nojalla tekemänsä päätöksen sekä tietosuojalautakunta 39 §:n 1 momentin mukaisen tietojenantovelvollisuuden ja 44 §:n nojalla tekemänsä päätöksen tehosteeksi uhkasakon.

### Uhkasakko, teettämisuhka ja keskeyttämisuhka

Jos joku rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä, Viestintävirasto voi velvoittaa hänet korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Päätöksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai uhka, että toiminta keskeytetään osaksi tai kokonaan taikka että tekemättä jätetty toimenpide teetetään asianomaisen kustannuksella. Uhkasakosta, keskeyttämisuhasta ja teettämisuhasta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).



Uhkasakkolaki ei koske oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetettavaa uhkasakkoa. Oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetettavasta uhkasakosta säädetään oikeudenkäymiskaaressa, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997), hallintolainkäyttölaissa (586/1996) sekä todistelun turvaamisesta teollis- ja tekijänoikeuksia koskevissa riita-asioissa annetussa laissa (344/2000).

Uhkasakkolakia ei liioin sovelleta uhkasakkoon, teettämisuhkaan tai keskeyttämisuhkaan, jonka asettaminen kuuluu yleisen tuomioistuimen tai ulosottoviranomaisen toimivaltaan, ellei uhkasakkolain soveltamisesta erikseen säädetä. Uhan asettaminen ja tuomitseminen onkin näissä tapauksissa muistettava säännellä tyhjentävästi, koska uhkasakkolakia ei sovelleta edes toissijaisesti.<sup>879</sup>

## 12.8 Pakkokeinot, kotirauhaan puuttuminen yms.

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. (Ks. yksityiselämän suojasta tarkemmin edellä jakso 4.2.5).

Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat. Kotirauhan suojaama piiri määritellään näin ollen eri tavoin perustuslaissa kuin esimerkiksi rikoslaisessa (rikoslain 24 luvun 11 §).

Tarkastusvaltuuksia ja muita toimenpidevaltuuksia koskevia yleisiä säännöksiä valmisteltaessa on kotirauhan piiriin kuuluvat tilat syytä rajata lakiin otettavalla nimenomaisella maininnalla valtuuksien ulkopuolelle, jos toimenpiteitä ei ole tarkoitus ulottaa kotirauhan piirissä tehtäviksi tai edellytykset sinne ulottuvista toimenpiteistä säätämislle eivät täyty. Näin on meneteltävä etenkin, jos toimenpiteiden kohteina olevissa rakennuksissa tai muissa tiloissa saattaa olla myös asumiseen käytettyjä tiloja. Rajaus on perusteltua muutoilla perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti koskemaan *pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyjä tiloja*.

<sup>879</sup> Ks. esim. lapsen huolto ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (619/1996) 15–20 § ja ulosottoaaren (705/2007) 3 luvun 74–81 §.

Alla on kaksi esimerkkiä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävien tilojen rajaamisesta tarkastusoikeuden ulkopuolelle.

Tyyppihyväksyntäviranomaisen valvoo nimetyn tutkimuslaitoksen ja hyväksytyn asiantuntijan toimintaa sen toiminnan osalta, jota laitos on 47 tai 48 §:n nojalla hyväksytty suorittamaan, ja varmistaa määräajoin, että säädetyt vaatimukset täyttyvät. Valvonnan toimittamiseksi tyyppihyväksyntäviranomaisella ja sen käyttämällä asiantuntijalla on *oikeus päästä* nimetyn tutkimuslaitoksen ja hyväksytyn asiantuntijan sellaisiin *muihin kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin*, joissa tarkastuksia, mittauksia, testejä, laskelmia ja selvityksiä suoritetaan, ja saada salassapitovelvollisuuden estämättä käyttöönsä nimetyn tutkimuslaitoksen ja hyväksytyn asiantuntijan riippumattomuutta sekä henkilöstöä, järjestelmiä, laitteistoa ja välineitä samoin kuin tarkastuksia, mittauksia, testejä, laskelmia ja selvityksiä koskeva aineisto. Valvonta suoritetaan nimetyn tutkimuslaitoksen ja hyväksytyn asiantuntijan kustannuksella.

Pelastusviranomaiset voivat tehdä tarkastuksia tässä laissa säädettyjen suuronnettomuuksien ja poikkeusolojen varautumisjärjestelyjen valvomiseksi. Tarkastuksen toimittajalla on oikeus päästä tarkastettaviin tiloihin ja saada selvityksiä tässä laissa vaadituista varautumista koskevista suunnitelmista ja muista järjestelyistä. *Tarkastusta ei kuitenkaan saa toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa* eikä 83 §:ssä tarkoitetuissa kohteissa.

## 12.9 Kriminalisointi ja rangaistussäännökset

Edellä jaksossa 4.2.3 on käsitelty niitä rajoja, joita perustuslaissa asetetaan kriminalisoinneille. Käytännön lainvalmistelutyössä korostuvat etenkin niin sanottuja blankorangaistussäännöksiä koskevat näkökohdat, joihin palataan vielä erikseen tässä jaksossa.

### 12.9.1 Rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksutut periaatteet

Rikoslain (39/1889) kokonaisuudistuksen yhteydessä eduskunta edellytti, että rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksutut ja eduskunnassa hyväksytyt

periaatteet saatetaan riittävässä laajuudessa kaikkien ministeriöiden lainvalmistelusta vastaavien virkamiesten tietoon<sup>880</sup>. Etenkin valmisteltaessa sellaisia rangaistussäännöksiä, joihin on tarkoitus sisällyttää vankeusrangaistusuhka, on yhteistyössä oikeusministeriön kanssa varmistauduttava siitä, että ehdotettu sääntely on sopusoinnussa rikoslain ja sen uudistamisessa noudatettavien periaatteiden kanssa.

Eduskunnan lausuman mukaisesti rangaistussäännöksiä valmisteltaessa kehoitetaan kiinnittämään erityisesti huomiota seuraaviin rikoslain säännösten valmistelussa vakiintuneisiin periaatteisiin. Tarkoitus on taata rikoslain ja sen ulkopuolisten rangaistussäännösten yhtenäinen ja johdonmukainen kirjoitustapa, mikä on laillisuusperiaatteen (ks. jakso 4.2.3) ja yhdenmukaisen lain soveltamisen kannalta tärkeää.

### 12.9.2 Rangaistussäännöksen tarve

Rangaistussäännöksiä valmisteltaessa tulee tarkastella yhtenäisesti niitä arvoja, joita rikoslailla voidaan edistää ja suojata, sekä arvioida tarvetta eri tekojen säätämiseen rangaistavaksi. Vastaava arviointi koskee myös muualla kuin rikoslakiin otettavia rangaistussäännöksiä. Uuden rangaistussäännöksen tarve on lakiehdotuksessa aina perusteltava. Tavoitteena on muodostaa rangaistavuuden arvioinnissa yhtenäinen linja ja turvata sen säilyminen myös vastaisuudessa.

Rikoksen rangaistusasteikot on laadittava ja perusteltava kunkin tekotyypin rangaistusarvon perusteella. Rangaistusasteikkoratkaisuja ei tehdä sen mukaan, miten rikokseen voidaan soveltaa pakkokeinoja koskevia säännöksiä, tai sen mukaan, millainen vaikutus säädetyllä rangaistuksella on rikoksen vanhentumiseen.

### 12.9.3 Keskittämisperiaate

Niistä rikoksista, joihin on välttämätöntä liittää vankeusrangaistusuhka, tulee pääsääntöisesti säätää rikoslaissa (keskittämisperiaate). Poikkeaminen tästä edellyttää hallituksen esityksen perusteluissa esiin tuotuja erityisiä perusteita ja voi koskea vain tekoja, joihin ehdotetaan matalaa vankeuden enimmäismäärää. Lisäksi keskittämisperiaatteesta poikkeaminen edellyttää yhteistyötä oikeusministeriön kanssa jo valmistelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

<sup>880</sup> HE 94/1993 vp, LaVM 22/1994 vp

### 12.9.4 Yhtenäinen kirjoittamistapa

Uusissa säännöksissä noudatetaan mahdollisimman pitkälle yhtenäistä rakennetta, yhdenmukaista keskinäistä järjestystä sekä yhdenmukaisia nimikkeitä ja tekotavankuvauksia.

Samankaltaisia tekoja koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä pyritään välttämään. On tarpeetonta säännellä erityistapauksia varmuuden vuoksi, jos rikoslain yleissäännös sellaisenaan tai hieman täydennettynä soveltuu säänneltävään tekoon.

### 12.9.5 Rangaistussäännösten täsmällisyys

Teko voidaan säätää rangaistavaksi vain laissa. Rangaistussäännösten laati-  
misessa on laillisuusperiaatteen vuoksi pyrittävä mahdollisimman suureen  
täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen.

### 12.9.6 Tunnusmerkistö

Rangaistussäännös käsittää rikoksen tunnusmerkit, tuomioistuimelle osoi-  
tetun tuomitsemiskäskyn, rikosnimikkeen ja rangaistusasteikon. Tunnus-  
merkit kuvataan yleensä joka-sanalla alkavalla lauseella, esimerkiksi *Joka  
rikkoo* –, ja tuomitsemiskäsky kirjoitetaan muotoon:

– – on tuomittava

(ei ”tuomittakoon” mutta ei myöskään ”tuomitaan”).

Tunnusmerkistössä on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti  
täsmällisesti ja konkreettisesti kuvattava se teko, joka säädetään rangais-  
tavaksi. Tunnusmerkistön sisältöä selvitetään yksityiskohtaisissa peruste-  
luissa. Tunnusmerkistön pelkkä siteeraaminen perusteluissa ei toteuta tätä  
vaatimusta.

Avoimet rangaistussäännökset eli niin sanotut blankorangaistussäännökset,  
joissa rangaistavana tekona on vain jonkin lain rikkominen (”Joka rikko-  
o tätä lakia, on tuomittava – –”), eivät ole asianmukaisia. Jo jaksossa 4.2.3 on  
kehoitettu suhtautumaan blankorangaistussäännöksiin torjuvasti. Jos blan-  
kotekniikkaa joudutaan käyttämään, viittaamalla tulee konkretisoida, minkä  
säännöksen tai säännösten rikkomisesta rangaistaan: viittausketjujen tulee

olla täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus. Säännösviittauksen lisäksi rangaistussäännöksessä on pyrittävä kuvaamaan rangaistava teko.<sup>881</sup>

Esimerkkinä edellä mainitusta voidaan esittää puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain (282/2012) rangaistussäännös (38 §):

#### *Rangaistussäännökset*

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta  
 1) jättää toimittamatta 33 §:n 1 momentissa tarkoitettua selvityksen taikka  
 2) rikkoo 33 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettuja säännöksiä kirjanpidosta,  
 on tuomittava *puolustustarvikkeiden maastavientirikkomuksesta* sakkoon.  
 Rangaistus puolustustarvikkeiden maastavientirikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 46 luvun 11 §:ssä.

Pykälän 1 momentissa on asianmukaisesti viitattu kriminalisoitavaan tekkoon ja myös tiiviisti luonnehdittu sitä. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että normien (esimerkissä lain 33 §:n eri momentit), joihin viitataan, on sisällettävä kielto, jota voidaan rikkoa. Rikosnimike kursivoidaan.

Lain säännösten rikkomisen saattaa toteuttaa jonkin rikoslakirikoksen tunnusmerkistön. Tällöin lakiin on hyvä ottaa rikoslakiin viittaava säännös. Tällainen viittaussäännös on perusluonteeltaan informatiivinen. Viittaus voi olla omana momenttinaan rangaistussäännöksessä kuten edellisessä esimerkissä tai se voi olla omana pykälänään varustettuna otsikolla:

#### *Viittaus rikoslakiin*

Rikosten tunnusmerkistöt ovat yleensä yleisiä siten, että niissä ei rajoiteta tekijöinä kysymykseen tulevien henkilöiden piiriä. Jos tekijäpiiri ei kuitenkaan ole yleinen, myös rikoksentekijä tulee säännöksessä yksilöidä. Näin tehdään esimerkiksi jos rangaistavuus halutaan ulottaa vain tiettyssä asemassa oleviin henkilöihin. Erityisesti valmistamisen, myymisen ja maahan-

<sup>881</sup> Ks. esim. PeVM 25/1994 vp.

tuonnin osalta on erikseen säädettävä, jos tarkoitus on rajoittaa rangaistavuus vain elinkeinotoimintaan. Rangaistussäännös saattaa myös sisältää tarkemman ja vain osittaisen tekijäpiirin rajauksen.

Useampikohtaisessa rangaistussäännöksessä tekijäpiirin rajausta voidaan tehdä rajausta edellyttävässä kohdassa esimerkiksi seuraavasti:

Joka tahallaan – –  
 3) paikan omistajana, tilaisuuden toimeenpanijana  
 tai järjestyksenvalvojana sallii alkoholijuoman nauttimisen – –.

Tällöin kyseisen rangaistussäännöksen 1 ja 2 kohta voivat olla yleisiä, mutta 3 kohdassa tekijäpiiri on rajattu.

Tunnusmerkistön mukaiset vaihtoehtoiset tekotavat voidaan tarvittaessa ymmärrettävyyden lisäämiseksi jakaa kohtiin. Rangaistussäännöksissä kohdat erotetaan toisistaan pilkulla, kaksi viimeistä kohtaa kuitenkin pilkun asemesta konjunktioilla. Konjunktoiden oikeasta lakiteknisestä käytöstä kerrotaan jaksossa 24.5.

### 12.9.7 Syyksiluettavuus

Teko voidaan säätää rangaistavaksi tahallisenä tai tuottamuksellisenä. Rikoslain 3 luvun 5 §:n mukaan rikoslaissa rangaistavaksi säädetty teko on vain tahallisenä rangaistava, jollei toisin nimenomaisesti säädetä. Tämä koskee myös rikoslain ulkopuolisessa laissa rangaistavaksi säädettyä rikosta ja rikkomusta, jos teosta on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta tai jos rangaistussäännös on annettu vuoden 2003 jälkeen.

Jos teko on rikoslaissa tarkoitus säätää rangaistavaksi vain tahallisenä, syyksiluettavuudesta ei ole tarpeen säätää erikseen, vaan se määräytyy rikoslain 3 luvun 5 §:n nojalla. Vaikka sama periaate koskee myös rikoslain ulkopuolisia säännöksiä, niitä laadittaessa on kuitenkin informatiivisuuden vuoksi suotavaa, että vaadittava syyksiluettavuuden aste ilmenisi säännöksistä nimenomaisesti myös tahallisten tekojen osalta. Jos teko on tarkoitus säätää rangaistavaksi myös tuottamuksellisenä, asiasta on aina erikseen säädettävä.

Tahallaan tehty teko ilmaistaan säännöksessä muodossa *joka tahallaan* – –.

Tuottamus ilmaistaan säännöksessä jollakin seuraavista tavoista:

- joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta --
- joka tahallaan tai huolimattomuudesta --
- joka huolimattomuudesta --
- joka törkeästä huolimattomuudesta --

Syyksiluettavuuden aste on perusteltava hallituksen esityksessä.

### 12.9.8 Osallisuus ja yritys

Osallisuus rikokseen (rikoskumppanuus, avunanto, yllytys) on rikoslain 5 luvun mukaan rangaistava vain, jos sekä pääteko että osallisen oma teko ovat tahallisia. Osallisuuden rangaistavuus määräytyy aina rikoslain yleisen osan säännösten nojalla eikä siitä säädetä erikseen.

Vain tahallisen rikoksen yritys voi olla rangaistava (rikoslain 5 luvun 1 §). Yrityksen rankaisemisen tarve tulee perustella hallituksen esityksessä. Kun tahallisen rikoksen yritys halutaan säätää rangaistavaksi, tästä on säädetävä rangaistussäännöksessä omassa momentissaan, joka kuuluu: *Yritys on rangaistava*. Tällöin yritykseksi jäänyt teko tulee rangaistavaksi lievennetyn rangaistusasteikon nojalla rikoslain 6 luvun 8 §:n mukaisesti.

Jos rikos on säädetty rangaistavaksi sekä tahallisenä että tuottamuksellisenä, yrityksen rangaistavuus tulee rajoittaa koskemaan vain tahallista tekoa seuraavasti:

Tahallisen rikoksen yritys on rangaistava.

Yritys voidaan säätää rangaistavaksi myös rikoksen yhden tai useamman tekotavan osalta. Tällöin säädetään esimerkiksi kuten rikoslain 48 luvun 1 §:n 2 momentissa ympäristön turmelemisen yrityksen rangaistavuudesta:

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun tahallisen teon yritys on rangaistava.

Rikoksen yrityksen rangaistavuudesta säädetään lievän tekomuodon, perustekomuodon ja törkeän tekomuodon osalta erikseen.

Eräissä harvinaisissa tapauksissa yritys voidaan rangaistavuuden kannalta rinnastaa täytettyyn tahalliseen tekoon. Tällöin ei sovelleta lievennet-

tyä rangaistusasteikkoa (rikoslain 5 luvun 1 §:n 3 momentti). Tämä voi olla perusteltua, jos yrityksen ja täytetyn teon vahingollisuus ja vaarallisuus arvioidaan samantasoisiksi tai teosta kiinnijäämisen riski etupäässä sattumasta johtuvaksi. Koska yritykseen jäänyt teko kuitenkin pääsääntöisesti on vähemmän vahingollinen kuin täytetty teko, tätä säätämistapaa tulee soveltaa hyvin rajoitetusti ja erityisesti perustellen. Yrityksestä säädetään tällöin teon perusmuodossa samassa momentissa ja kohdassa kuin täytetystä teosta, esimerkiksi:

– – joka laittomasti tuo maahan tai yrittää tuoda  
maahan – –

Koska yrityksen rangaistavuus on tässä tilanteessa sisällytetty teon perusmuodon tunnusmerkistöön, johon törkeässä tekemuodossa viitataan, törkeän tekemuodon yrityksen rangaistavuudesta ei ole tarpeen erikseen säätää. (Ks. esimerkiksi rikoslain 50 luvun 1 §:ssä säännelty huumausainerikos ja 2 §:ssä säännelty törkeä huumausainerikos.)

### 12.9.9 Rikosnimike

Rikosnimikkeen tulee ytimekkäästi kuvata ja yksilöidä kysymyksessä oleva rikos. Jokaisessa rangaistussäännöksessä käytetään omaa rikosnimikettä, joka kursivoidaan sekä otsikossa että tunnusmerkistössä mainittuna. Rikoslaisissa ja uusissa rikoslain ulkopuolisia rangaistussäännöksiä säädettäessä kukin rikosnimike tulee sijoittaa omaan pykälään. Erityislakien vanhoja rikkomussäännöksiä muutettaessa tätä periaatetta noudatetaan mahdollisuuksien mukaan.

### 12.9.10 Porrastaminen

Rangaistuksen määrittämisen yhtenäistämiseksi eri vakavuusastetta ilmentävät saman teon muodot jaetaan eri säännöksiin. Tyypillinen porrastus on perustekomuoto, törkeä (kvalifioitu) tekemuoto ja lievä tekemuoto, joilla on omat rangaistusasteikkonsa. Eri tekemuodot kirjoitetaan rikoslakiin edellä mainitussa järjestyksessä. Jos törkeysasteita on vain kaksi, kirjoitetaan ensin rikoksen perusmuoto ja sitten ankarampi tai lievempi tekemuoto.

Kvalifioitu tekemuoto ilmaistaan yleensä adjektiivilla *törkeä*, esimerkiksi:

– – on tuomittava *törkeästi varkaudesta* – –



Lievemmän tekomuodon nimikkeessä puolestaan voidaan käyttää adjektiivia *lievä*, esimerkiksi:

– – on tuomittava *lievästä luvattomasta käytöstä* – –

Kun on kysymyksessä vähäisen rikoksen itsenäinen tekotyyppi taikka sellainen rikoslain ulkopuolisessa rangaistussäännöksessä tarkoitettu rikos, josta voi seurata vain sakkoa, nimikkeessä voidaan käyttää sanaa rikkomus, esimerkiksi:

avustusrikkomus

Vastaavasti kun kysymys on jonkin rikoksen perusmuodosta ja seuraamuksena voi olla vankeutta, nimikkeessä voidaan käyttää sana rikos, esimerkiksi:

*kilpailumenettelyrikos*

Perusteet, joiden nojalla teko tulee arvioitavaksi törkeäksi, kirjoitetaan tyhjentäväksi luetteloksi. Vähintään yhden laissa mainitun perusteen käsilläolo on välttämätön edellytys ankaramman rangaistusasteikon käytölle. Perusteiden tulee myös olla täsmällisesti kuvattuja, eikä avoimia viittauksia esimerkiksi muihin rinnasteisiin seikkoihin voida legaliteettiperiaatteen vuoksi säätää. Rikoksen tulee lisäksi olla aina myös kokonaisuutena arvioituna perustekomuotoa vakavampi. Kokonaisarviolauseke kirjoitetaan rikostunnusmerkistöön vakiintuneesti muotoon:

– – ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä.

Lievän tekomuodon soveltaminen edellyttää teon vähäisyyden kokonaisarviota. Perusteita, jotka tekevät teon lieväksi, ei tule kirjata tyhjentävästi. Lievempään suuntaan vaikuttavien seikkojen ohella lain soveltajalle jätetään harkinnanvaraa, esimerkiksi:

Jos tulliselvitysrikos, ottaen huomioon oikeudettoman taloudellisen hyödyn vaaran vähäisyys tai muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, rikoksentekijä on tuomittava – –.

### 12.9.11 Rangaistusasteikko, rikesakko ja erityiset seuraamukset

Rikosten törkeyden arvioinnissa on pyrittävä käyttämään vakiintuneesti käytössä olevia rangaistusasteikkoja, jotka ovat seuraavia:

- sakko
- sakko – 6 kuukautta vankeutta
- sakko – 1 vuosi vankeutta
- sakko – 2 vuotta vankeutta

Törkeiden tekemuotojen rangaistusasteikot ovat:

- 4 kuukautta – 4 vuotta vankeutta
- 1 vuosi – 10 vuotta vankeutta
- 2 vuotta – 10 vuotta vankeutta
- elinkautinen

Rikoslaissa on myös mainitusta törkeysluokitusporrastuksesta poikkeavia rangaistusasteikkoja.

Sakko mainitaan aina ennen vankeutta. Valittu rangaistusasteikko tulee perustella teon vahingollisuuden ja moitittavuuden mukaan ja suhteuttaa se rikoslaissa rangaistavaksi säädettyihin muihin tekoihin ja niistä säädettyihin rangaistuksiin. Erityisesti poikkeamat vakiintuneista asteikoista tulee perustella.

Rangaistusasteikossa käytetään ilmausta *sakkoon* taikka *sakkoon tai vankeuteen*. Vankeusrangaistuksesta mainitaan myös enimmäismäärä, esimerkiksi *vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi*, ja vakavimmissa rikoksissa vähimmäismäärä ennen enimmäismäärää, esimerkiksi *vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi*.

Erityisistä rangaistuksista virkamiehiä varten (viraltapano ja varoitus) on säännös rikoslain 6 luvun 1 §:n 3 momentissa ja kurinpitorangaistuksista sotilaille saman pykälän 4 momentissa.

### 12.9.12 Toissijaisuuslauseke

Eräitä rangaistussäännöksiä sovelletaan vain, jos teko ei tule arvioitavaksi toisen, ankarammin tai vähintään yhtä ankarasti rangaistavaksi säädetyn teon mukaan. Toissijaisuuslauseke kirjoitetaan vakiintuneesti rangaistussäännökseen tuomitsemiskäskyn ja rikosnimikkeen väliin pilkuilla erotetuksi lauseeksi, esimerkiksi:

– – on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *räjähdesäännösten rikkomisesta* sakkoon.

Joskus säännöksessä voi olla tarpeen yksilöidä, mihin säännökseen tai säännöksiin nähden ehdotettu rangaistussäännös on toissijainen.

Hallituksen esityksen perusteluissa tulee tuoda esiin ne rikokset, joihin nähden rangaistussäännös on toissijainen.

### 12.9.13 Syyteoikeus

Rikokset ovat lähtökohtaisesti virallisen syytteen alaisia. Sekä rikoslakirikos että erityislaissa rangaistavaksi säädetty teko voidaan kuitenkin säätää asianomistajarikokseksi. Rikoslaissa syyteoikeutta koskeva säännös sijoitetaan kunkin erityisen osan luvun loppuun.

Aikaisemmin vakiintunut kirjoitustapa rikoslaissa on esimerkiksi ”Syyttäjä ei saa nostaa syytettä velallisrikkomuksesta eikä velkojansuosimisesta, ellei asianomistaja ilmoita sitä syytteeseen pantavaksi.”

Tuoreessa rikoslain muutoksessa 1082/2010 vakiintunut syyteoikeussäännös on kirjoitettu myönteiseen muotoon seuraavasti:

Syyttäjä saa nostaa syytteen vammantuottamuksesta vain, jos asianomistaja ilmoittaa rikoksen syytteeseen pantavaksi.

Jatkossa on suositeltavaa käyttää tätä mallia.

Rikoksen säätämiseen asianomistajarikokseksi voidaan joskus liittää mahdollisuus nostaa syyte, jos erittäin tärkeä yleinen etu tai jokin muu perus-

te sitä edellyttää. Asianomistajarikos muuttuu tämän edellytyksen täyttyessä virallisen syytteen alaiseksi. Maininta erittäin tärkeästä yleisestä edusta on aihetta lisätä säännökseen vain, jos sen säätäminen on tarpeen ja perusteltua.

### **12.9.14 Menettämisseuraamukset ja vanhentuminen**

Rikoksen johdosta määrättävistä menettämisseuraamuksista säädetään rikoslain 10 luvussa ja rikoksen vanhentumisesta lain 8 luvussa. Lukujen säännöksiä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin rikoksiin ja rikkomuksiin eikä niihin ole tarvetta erikseen viitata. Erityislakeihin tulee kirjoittaa rikoslain yleisistä säännöksistä poikkeavia tai niitä täydentäviä säännöksiä vain hyvin harkitusti. Poikkeaminen on hallituksen esityksessä perusteltava. Jos menettämisseuraamuksista säädetään jotakin erityislaissa, tulee samalla säätää siitä, sovelletaanko lisäksi rikoslain 10 luvun säännöksiä kokonaan tai osittain. Mainituissa tapauksissa yhteistyö oikeusministeriön kanssa on tarpeellista.

### **12.9.15 Suomen rikosoikeuden soveltamisala sekä ajallinen soveltuvuus ja taannehtivuuskielto**

Suomen rikosoikeuden alueellisesta soveltamisalasta säädetään rikoslain 1 luvussa. Soveltamisalaa koskevia säännöksiä tulee lähtökohtaisesti säätää vain kyseisessä rikoslain luvussa. Säännökset on kuitenkin kirjoitettu siten yleiseen muotoon, että niiden muuttaminen on vain harvoin tarpeen. Kansainvälinen oikeus sääntelee, mihin ja missä tapauksissa yksittäinen valtio voi ulottaa rikosoikeudellisen toimivaltansa. Mahdolliset poikkeukset yleisiin säännöksiin tulee tehdä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

Rikosoikeudelliseen laillisuus- eli legaliteettiperiaatteeseen kuuluu taannehtivuuskielto. Rikoksen tekohetkellä rankaisematonta tekoa ei voida jälkikäteen taannehtivasti säätää rangaistavaksi. Taannehtivuuskieltoon kuuluu myös kielto soveltaa uutta ankarampaa lakia tekoon, joka tekohetkellä oli uutta lakia lievemmin rangaistava. Rikoslainsäädännön ajallisesta soveltuvuudesta säädetään rikoslain 3 luvun 2 §:ssä. Säännökset koskevat kaikkia rangaistussäännöksiä ilman, että niihin erikseen laissa viitataan. Lakien voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä valmisteltaessa tulee ottaa huomioon rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja ajallista soveltuvuutta koskeva sääntely.

### 12.9.16 Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Rikosoikeudellinen rangaistus kohdistuu lähtökohtaisesti vain luonnollisiin henkilöihin. Vaikka tietty rangaistusnormi on säädetty koskemaan esimerkiksi elinkeinotoimintaa, rangaistaan sen rikkomisesta tiettyä luonnollista henkilöä. Tältä osin rikosoikeudelliset rangaistukset ja hallintosanktiot eroavat merkittävästi toisistaan.

Luonnollisten henkilöiden vastuulle perustuvaa järjestelmää täydentää rikosoikeudessa kuitenkin oikeushenkilön rangaistusvastuu, josta säädetään rikoslain 9 luvussa. Oikeushenkilön rangaistusvastuu koskee vain vakavia, rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjä tekoja. Lainvalmistelukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei voida käyttää rikoslain ulkopuolisissa kriminalisoinneissa.

Rikoslain erityisen osan lukujen lopussa säädetään niistä rikoksista, joihin sovelletaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä. Viittaus on vakiintuneesti seuraavanlainen:

Työturvallisuusrikokseen sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Säädettäessä oikeushenkilön rangaistusvastuusta yhteistyö oikeusministeriön kanssa on erityisen tarpeellista.

## 12.10 Hallinnolliset sanktiot

Hallinnollisia seuraamuksia ovat erilaiset rikemaksut ja muut seuraamusmaksut sekä kurinpitotoimet. Ne ovat rangaistuksen luonteisia seuraamuksia, ja niitä on alettu ottaa käyttöön aikaisempaa yleisemmin. Tämä kehityssuunta näkyy erityisesti Euroopan unionin lainsäädännössä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ei ole perustuslain 81 §:n mukainen vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut tällaiset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin<sup>882</sup>.

<sup>882</sup> PeVL 14/2013 vp, s. 2, PeVL 9/2012 vp, s. 2, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 4/2001 vp, s. 7/II

Hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, joten sen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla. Valiokunta on lisäksi todennut hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä olevan kyse *merkittävästä* julkisen vallan käytöstä<sup>883</sup>, minkä vuoksi laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista sekä seuraamuksen kohteen oikeusturvasta<sup>884</sup>.

Vaikka perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen sisältyvä täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten, kuten hallinnollisten rangaistusmaksujen tai kurinpitorangaistusten, sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa<sup>885</sup>. Sanktioita koskevista säännöksistä tulee näin ollen ilmetä, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnot on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi<sup>886</sup>.

Sanktioita koskevan sääntelyn tulee myös olla oikeasuhtaista<sup>887</sup>. Oikeasuhtaisuuteen liittyvät kysymykset lievien laiminlyöntien sanktioinnista<sup>888</sup> ja seuraamusten porrastamisesta rikkomuksen vakavuuden perusteella<sup>889</sup>.

Valiokunta on pitänyt perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman kannalta ongelmallisena ehdotusta siitä, että hallinnollinen sanktio perustuisi ankaraan (tahallisuudesta ja tuottamuksesta riippumattomaan) vastuuseen ja käännettyyn todistustaakkaan<sup>890</sup>.

Kansallisesti hallinnollisten sanktioiden määräämisen katsotaan yleensä olevan hallintomenettelyä<sup>891</sup>. Hallinnollisista sanktioista säädettäessä on kuitenkin otettava huomioon, että ne joissakin tapauksissa sisältyvät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990, Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 artiklan ”rikossyytteen” käsitteeseen ja sopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kaksinkertai-

<sup>883</sup> PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 32/2005 vp, s. 2/II. Ks. myös kurinpitorangastuksen määräämisen osalta PeVL 18/2007 vp, s. 7/I.

<sup>884</sup> PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 32/2005 vp, s. 2–3

<sup>885</sup> PeVL 60/2010 vp, s. 5–6, PeVL 57/2010 vp, s. 2, PeVL 11/2009 vp, s. 7–8, PeVL 12/2006 vp, s. 2–3, PeVL 32/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 7, PeVL 74/2002 vp, s. 5

<sup>886</sup> PeVL 74/2002 vp, s. 5

<sup>887</sup> PeVL 58/2010 vp, s. 6/I, PeVL 11/2009 vp, s. 7–8, PeVL 12/2006 vp, s. 2–3, PeVL 74/2002 vp, s. 5

<sup>888</sup> PeVL 58/2010 vp, s. 6, PeVL 12/2006 vp, s. 2–37

<sup>889</sup> PeVL 11/2009 vp, s. 8

<sup>890</sup> PeVL 57/2010 vp, s. 3–4, PeVL 4/2004 vp, s. 7

<sup>891</sup> Ks. esim. PeVL 32/2005 vp, s. 3/II.

sen syyttämisen ja rankaisemisen kiellon (ne bis in idem) piiriin.<sup>892</sup> Näin ollen hallinnollisista sanktioista säädettyä on otettava huomioon rikossyytteen käsittelyä koskevat sopimuksen 6 artiklan vaatimukset. Lisäksi on arvioitava, onko hallinnollisella seuraamuksella tarkoitus sanktoida sellaista käyttäytymistä, joka täyttää myös jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Jos näin on, lainsäädännössä tulee huolehtia, ettei samasta teosta määrätä molempia seuraamuksia. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi ottamalla lakiin säännökset rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamuksen välisestä suhteesta:

Seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua ei voida määrätä myöskään sille, joka samasta teosta on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen.

Hallinnollisen sanktion määräämistä koskevaan päätökseen on voitava haakea muutosta. Kun muutoksenhaun kohteena on julkisen vallan käyttöön perustuva päätös hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä, on muutoksenhaku yleensä järjestettävä hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti<sup>893</sup>. Poikkeuksellisesti muutoksenhaku on voitu järjestää yleiseen tuomioistuimeen<sup>894</sup>. Oikeusturvajärjestelyjen asianmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, voidaanko hallinnollinen sanktio panna täytäntöön muutoksenhausta riippumatta<sup>895</sup>. Varsinkin suuruudeltaan huomattavissa sanktioissa olisi perusteltua, että sanktiota koskeva päätös olisi pantavissa täytäntöön vasta sen tultua lainvoimaiseksi.

## 12.11 Vahingon korvaaminen

Vahingon korvaamisesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Se on yleislaki, joka ei kuitenkaan koske sopimukseen perustuvaa tai muussa laissa säädettyä korvausvastuuta.

Pidättyvyys poikkeamisessa yleislaista koskee myös vahingonkorvauslaista poikkeamista ja, jos vahingonkorvauslaista ei säänneltävässä asiassa poiketa, lakiin ei lähtökohtaisesti viitata lainkaan.

<sup>892</sup> Ks. PeVL 9/2012 vp ja PeVL 17/2013 vp.

<sup>893</sup> Ks. erityisesti PeVL 4/2005 vp, s. 3/II.

<sup>894</sup> PeVL 32/2005 vp, öljypäästömaksu

<sup>895</sup> PeVL 4/2004 vp, s. 7

Lakiin on kuitenkin tullut tavaksi sääntelykokonaisuuden kannalta loogisesti ja tyhjentävästi ottaa informatiivinen viittaus vahingonkorvauslain soveltamiseen tapauksissa, joissa julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä perustuslain 124 §:n mukaisesti annetaan lailla tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssään säädetään muulle kuin julkisyhteisölle, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää, sama velvollisuus vahingon korvaamiseen kuin julkisyhteisöllä on julkista valtaa käytettäessä aiheutuneesta vahingosta. Informatiivinen viittaus voidaan kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti:

Tämän lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan tutkimuslaitoksen on noudatettava, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Tutkimuslaitoksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettua arviointitehtävää rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Sopimukseen perustuvasta korvausvastuusta ei ole yleislakia, mutta monissa sopimusoikeudellisissa säädöksissä säädetään muun ohella sopijapuolten korvausvelvollisuudesta. Sopijapuolten korvausvelvollisuudesta säädetään esimerkiksi kauppalaissa (355/1987), kuluttajansuojalain (38/1978) 5, 8 ja 9 luvussa, valmismatkalaissa (1079/1994), asuntokauppalaissa (843/1994), maakaareissa (540/1995) sekä kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä annetussa laissa (1074/2000). Sopimusoikeudellinen vahingonkorvaussääntely ei ole kattavaa, joten erityislaissa olevien vahingonkorvaussäännösten lisäksi on käytännössä usein sovellettava vahingonkorvausta sopimussuhteessa koskevia yleisiä oikeusperiaatteita. Toisinaan säädetään vahingonkorvauslain säännökset tai jotkin niistä sovellettaviksi.

Vahingonkorvauslaissa vastuuperuste on tuottamus: tahallisuus tai huolimattomuus. Korvausta vaativan vahinkoa kärsineen on lähtökohtaisesti voitava osoittaa tuottamus. Sopimussuhteissa sovelletaan sen sijaan käänettyä todistustaakkaa: sopijapuolelle syntyy vahingonkorvausvelvollisuus, jollei hän voi osoittaa menetelleensä huolellisesti. Vahingonkorvausoikeudellisissa erityislaeissa saatetaan säätää myös huolimattomuudesta riippumattomasta korvausvastuusta. Tällaisia lakeja ovat esimerkiksi ympäristövahinkolaki (737/1994), tuotevastuulaki (694/1990) ja potilasvahinkolaki (585/1996). Huolimattomuudesta riippumattomaan vastuuseen perustuvia vahingonkorvaussäännöksiä on myös kuljetusoikeudellisessa lainsäädännössä.



Vahingonkorvauslain nojalla korvataan pääasiassa henkilö- ja esinevahinkoja. Niin sanotut puhtaat varallisuusvahingot – taloudelliset vahingot, jotka eivät ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon – korvataan vain, jos laissa säädettyt erityiset edellytykset täyttyvät. Sopimussuhteissa vahingot ovat tyypillisesti luonteeltaan taloudellisia, eikä niiden korvattavuutta ole vastaavasti rajoitettu.

Vahingonkorvauslaissa on lisäksi säännöksiä muun muassa korvauksen sovittelusta, korvattavasta vahingosta sekä työnantajan, julkisyhteisön, työntekijän ja virkamiehen korvausvastuusta.

Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain (648/2007) säännökset ovat esimerkki vahingonkorvauslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettua muussa laissa säädetystä korvausvastuusta:

### Vahingonkorvausvelvollisuus

Valtuutettu on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on valtuuttajan puolesta toimiessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut valtuuttajalle.

Vahingonkorvauksen sovittelusta ja korvausvastuun jakautumisesta kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken säädetään vahingonkorvauslain (412/1974) 2 ja 6 luvussa.

Valtuuttaja ei ole vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 3 momentin nojalla velvollinen korvaamaan vahinkoa, jonka valtuutettu on aiheuttanut toimiessaan hänen lukuunsa.

Valtuutetun velvollisuudesta korvata kolmannelle henkilölle vahinko, jonka tämä kärsii sen johdosta, ettei valtuutetun tekemä oikeustoimi sido valtuuttajaa, säädetään varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 25 §:ssä.

## 12.12 Virkavastuu

Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä eli virkavastuu. Virkavastuun yleisinä perusteina ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n säännökset. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun.

Myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla<sup>896</sup>.

Rikosoikeudellista virkavastuuta ja virkarikoksia koskevat säännökset sisältyvät rikoslain (39/1889) 40 lukuun. Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 5 kohdan nojalla myös viranomaisorganisaation ulkopuolella tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön. Sen mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan ensiksikin sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen (*a kohta*). Toiseksi julkista valtaa käyttävällä tarkoitetaan sitä, joka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella osallistuu edellä tarkoitetun päätöksen valmisteluun säännöksessä kuvatuin tavoin (*b kohta*).

Vaikka rikoslain virkarikossäännösten uudistamisen tavoitteena oli, että muualla kuin rikoslaissa tarvittaisiin mahdollisimman vähän rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, rikoslaissa todetaan nimenomaisesti mahdollisuus säätää rikosoikeudellisen virkavastuun rajoista myös muussa laissa kuin rikoslaissa<sup>897</sup>. Viittaus virkarikossäännösten soveltamiseen voi olla tarpeen myös silloin, jos rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuudesta saattaa olla epäselvyyttä.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt asianmukaisena rajoittaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvää vastuuta pelkästään rikosoikeudelliseen virkavastuuseen etenkin, jos toiminnasta voi aiheutua vahinkoa<sup>898</sup>.

Virkavastuuta koskeva viittaussäännös voi olla esimerkiksi seuraavanlainen:

Ilmoitetun laitoksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

<sup>896</sup> PeVL 18/2007 vp, s. 7/I, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II.

<sup>897</sup> HE 77/2001 vp

<sup>898</sup> PeVL 24/2001 vp

## 12.13 Oikeusturva

Lainvalmistelijan kannalta keskeiset näkökohdat oikeusturvasta perusoikeutena kuvataan jaksossa 4.2.16.

Oikeudenkäynnistä ja muutoksenhausta yleisessä tuomioistuimessa säädetään kattavasti oikeudenkäymiskaareissa sekä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa. Tätä sääntelyä käsitellään lyhyesti jaksossa 12.13.1.

Yleiset säännökset muutoksenhausta hallintopäätökseen eivät ole kattavia, joten lainvalmistelussa on tarpeen tarkastella muutoksenhakua myös eri hallinnonalojen aineellisten säännösten valmistelun yhteydessä. Yleiset säännökset oikaisuvaatimusmenettelystä ovat hallintolain 7 a luvussa. Hallintolainkäytössä noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolainkäyttölaissa. Käytettävissä olevien muutoksenhakukeinojen valintaan vaikuttaa kuitenkin kyseessä olevien asioiden laatu. Muutoksenhakusääntelyä hallintoasioissa käsitellään lähemmin jaksossa 12.13.2.

### 12.13.1 Oikeudenkäymiskaari ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettu laki

Oikeudenkäyntiä yleisissä tuomioistuimissa koskevat säännökset sisältyvät keskitetysti oikeudenkäymiskaareen ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin (689/1997).

Oikeudenkäymiskaari on yleislaki. Jos oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa ei toisin säädetä, sovelletaan myös rikosasian oikeudenkäynnissä oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Tämän vuoksi säännöksissä, joissa viitataan rikosasioissa sovellettavaan oikeudenkäyntimenettelyyn, ei yleensä viitata oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin viitataan vain silloin, kun viittaus koskee tiettyä lukua tai lainkohtaa.

Oikeudenkäymiskaarta ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia täydentäviä säännöksiä sisältyy muun muassa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003) ja eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille annettuun lakiin (248/1965).

Erillisten oikeudenkäyntiä koskevien säännösten ottaminen aineellisoikeudellisia kysymyksiä koskeviin lakeihin tulee kysymykseen vain poikkeustapauksissa:

Oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta säädetään oikeudenkäymiskaaren 21 luvussa.

– Muuten noudatetaan, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa säädetään.

Jollei tässä laissa säädetä tai sen nojalla määrätä oikeudenkäyntiasiakirjan salassapidosta, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 a luvussa tarkoitettua kirjallisessa menettelyssä tuomioistuimelle toimitettu oikeudenkäyntiasiakirja tulee julkiseksi, kun vastaajan suostumus asian ratkaisemiseen sanotussa menettelyssä on saapunut määräoikeudelle.

Tuomioistuimen ratkaisuun saa hakea valittamalla muutosta suoraan oikeudenkäymiskaaren nojalla. Erityislaeissa voi kuitenkin olla valitusoikeutta täsmentäviä tai rajoittavia säännöksiä taikka suoria viittauksia oikeudenkäymiskaaressa säädettyyn muutoksenhakuun. Täsmäntävä säännös on välttämätön, jos päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai jos siihen saa hakea muutosta vain pääasian yhteydessä. Ylimääräiseen muutoksenhakuun ei erityislaeissa viitata.

Tuomioistuimen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla pääasian yhteydessä tai, jos päätös on tehty ennen pääasian ratkaisemista, erikseen noudattaen, mitä valittamisesta pääasiassa säädetään.

Tuomioistuimen hyvitysvaativuudesta antamaan ratkaisuun haetaan muutosta kuten pääasiassa.

Päätökseen, jolla tuomioistuinsovitte lu aloitetaan, tuomioistuinsovitte luä koskeva pyyntö hylätään tai tuomioistuinsovitte lu todetaan päättyneeksi, ei saa hakea muutosta.

### 12.13.2 Muutoksenhaku hallintopäätökseen

Hallintopäätöksestä ja menettelystä sen käsittelyssä säädetään hallintolaissa (434/2003), jota tarkastellaan hallintolakiin viittaamisen kannalta jaksossa 12.3.2.

## *Oikaisuvaatimus*

Oikaisuvaatimusta koskeva 7 a luku lisättiin hallintolakiin vuonna 2010. Uudistuksen tavoitteena oli selkeyttää oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta oikeussuojakeinona sekä lisätä oikaisuvaatimusmenettelyn ennustettavuutta. Uusilla säännöksillä haluttiin myös vahvistaa hallintoviranomaisen itsenäistä roolia ja vastuuta jälkikäteisessä oikeusturvassa hallinnon palveluperiaatetta tukevalla tavalla.<sup>899</sup>

Oikaisuvaatimusmenettelystä ei nykyisin ole yleensä tarpeen säätää erikseen, sillä hallintolain 7 a luvussa säädetään menettelystä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Sen sijaan laissa on erikseen säädettävä siitä, missä asioissa päätökseen saa vaatia oikaisua, sekä siitä, mille viranomaiselle oikaisuvaatimus tehdään. Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus on käytössä muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena mahdollisimman kattavasti. Oikaisuvaatimusmahdollisuuden ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi hallintopakkoasiat, jotka ovat oikeussuojan kannalta erityisen kiireellisiä<sup>900</sup>.

Päätökseen, johon saa lain mukaan vaatia oikaisua, ei hallintolain 49 b §:n mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Valittaa saa tällöin vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä.

Jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain säännösten asemesta. Tarkoituksena on, että poikkeuksia hallintolain 7 a luvun säännöksistä säädetään vain silloin, kun siihen on painavia perusteita.

Oikaisun vaatimisesta kunnallisen viranomaisen päätökseen säädetään kuntalain (365/1995) 11 luvussa. Siinä oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolelle rajataan valtuuston ja kuntayhtymien ylimpien toimielinten päätökset, joihin haetaan muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen.

Oikaisuvaatimuksen perusteita ei hallintolaissa tai kuntalaissa rajata, joten oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella.

Useimmissa asiaryhmissä oikaisuvaatimus tehdään nykyisin ensi asteen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Oikaisuvaatimus voidaan säätää tehtäväksi myös toiselle, esimerkiksi saman hallinnonalan ylemmälle viranomaiselle. Jos toimivalta hallintopäätöksen tekemiseen on annettu muulle kuin viranomaiselle, oikaisuvaatimus tehdään yleensä varsinaiselle viran-

<sup>899</sup> HE 226/2009 vp

<sup>900</sup> HaVM 3/2010 vp

omaiselle. Välittömässä verotuksessa oikaisuvaatimus tehdään verotuksen oikaisulautakunnalle, joka on osa verohallintoa, mutta toimii käytännössä itsenäisesti. Kunnallisasiassa oikaisuvaatimus toimielimen tai sen alaisen viranhaltijan päätöksestä tehdään tavallisesti tälle toimielimelle.

Oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen voi hallintolain 49 f §:n mukaan kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon. Täytäntöönpanon kieltä tai keskeytystä koskevassa asiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea erikseen muutosta.

Oikaisuvaatimuksen käytöstä ja siitä, mihin oikaisuvaatimus tehdään, voidaan säätää esimerkiksi seuraavasti:

Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua X:ltä siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään.

### ***Hallintovalitus***

Hallintolainkäyttölaki (586/1996) on yleislaki, joka sisältää keskeiset säännökset hallintovalituksesta ja sen käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Jos muussa laissa on hallintolainkäyttölaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolainkäyttölain asemesta.

Valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä saa hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentin mukaan valittaa hallinto-oikeuteen. Laissa ei säädetä, että valituksen saisi tehdä vain laillisuusperusteella, mutta käytännössä hallintotuomioistuimet eivät päätöksissään ota kantaa päätösten hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa lain 9 §:n mukaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Tästä säädetään hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentissa.

### ***Kunnallisvalitus***

Kunnallisen viranomaisen päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella, jollei laissa toisin säädetä. Kunnallisvalituksesta säädetään kuntalain (365/1995) 11 luvussa. Kunnallisvalitukseen sovelletaan hallintovalitusta koskevia hallintolainkäyttölain säännöksiä siltä osin kuin kuntalaissa ei erikseen toisin säädetä.

Myös kunnallisvalitus tehdään hallinto-oikeuteen, mutta kunnallisvalitus eroaa hallintovalituksesta muun muassa siinä, kuka saa valittaa ja millä perusteella valituksen saa tehdä, sekä siinä, millä tavoin valitus vaikuttaa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen.

Kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että

- päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä,
- päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai
- päätös on muuten lainvastainen.

Nykyisin useissa laeissa säädetään, että muutosta kunnallisen viranomaisen päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti. Tällöin muutosta haetaan hallintovalituksella eikä muutoksenhaussa sovelleta kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä. Tällainen säännös voidaan kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti:

Lupaviranomaisen, valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tämän lain nojalla antamaan päätökseen ja ojitustoimituksessa annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

### ***Valitus Ahvenanmaan viranomaisen päätöksestä***

Perussäännökset muutoksenhausta Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja sen alaisen viranomaisen sekä Ahvenanmaan kunnallisen viranomaisen päätökseen ovat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 25 ja 26 §:ssä.

Maakunnan hallituksen alaisen viranomaisen tekemästä päätöksestä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen valitetaan myös maakunnan viranomaisen sopimusasetuksen nojalla tekemästä päätöksestä.

Ahvenanmaan kunnallisen viranomaisen päätöksestä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen, jollei valitusta valtakunnan lainsäädännön mukaan ole tehtävä muulle viranomaiselle.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimelle voidaan maakuntalailla antaa lainkäyttötehtäviä maakunnan toimivallan piiriin kuuluvissa hallintoasioissa. Maakuntalailla voidaan säätää myös, että maakunnan hallituksen alaisen viranomaisen muuta hallintoasiaa kuin veroa tai maksua koskevasta päätöksestä sekä kunnallisen viranomaisen päätöksestä maakunnan toimivaltaan

kuuluvassa asiassa valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen asemesta maakunnan hallitukseen.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa on lähtökohtana, että maakunnan hallituksen päätöksen laillisuudesta saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Eläkeasiassa maakunnan hallituksen päätöksestä valitetaan kuitenkin vakuutus-oikeuteen.

### ***Perustevalitus***

Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 9 ja 10 §:ssä säädetään perustevalituksesta, joka voidaan tehdä sillä perusteella, että julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu virheellisesti. Perustevalitus tehdään samalle viranomaiselle kuin säännönmukainen valitus. Jollei sellaista viranomaista ole, perustevalitus tehdään hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jollei erikseen toisin säädetä.

### ***Päätöksen valituskelpoisuus***

Hallintolainkäyttölain 4 ja 5 §:n mukaan valittaa saa hallintoasiassa tehdystä päätöksestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista.

Hallintopäätösten valituskelpoisuus liittyy oikeusturvan saatavuuteen ja siihen, onko kyse sellaisesta jonkun oikeudesta tai velvollisuudesta, joka on perustuslain tai ihmisoikeussopimusten määräysten mukaan voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Valituskelpoisena ei tavallisesti pidetä esimerkiksi lausuntoa tai esitystä, jonka pohjalta asia mahdollisesti myöhemmin ratkaistaan hallintopäätöksellä. Valituskelpoisia eivät ole myöskään päätökset, jotka vain välillisesti vaikuttavat jonkun oikeuteen tai velvollisuuteen.

Normipäätöstä ei tavallisesti pidetä valituskelpoisena hallintopäätöksenä.<sup>901</sup> Joissakin tapauksissa normipäätöstä koskeva valitus on kuitenkin tutkittu, kun sen on katsottu vaikuttavan välittömästi jonkun oikeuteen niin, että hänellä on perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan perusteella oltava mahdollisuus saattaa normipäätöksen lainmukaisuus arvioitavaksi tuomioistuimessa<sup>902</sup>.

<sup>901</sup> Ks. esim. KHO 2011:20.

<sup>902</sup> Ks. esim. KHO 2010:27.



Hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa ei ole yleisiä säännöksiä oikeudesta valittaa muusta kuin valtioneuvoston tai sen alaisen viranomaisen, kunnallisen tai kirkollisen viranomaisen taikka Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen hallintopäätöksestä. Siten oikeudesta valittaa hallintopäätöksestä on säädetty erikseen, jos toimivalta hallintopäätöksen tekemiseen kuuluu esimerkiksi itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle (esimerkiksi Suomen Pankki, Kela, useimmat yliopistot) tai yksityiselle taholle (esimerkiksi säätiöyliopistot).

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen voi tehdä kunnallisen viranomaisen päätöksestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valituskelpoisia eivät yleensä ole esimerkiksi esitykset, periaatepäätökset ja ohjeet, jotka eivät sisällä asian ratkaisua.

Kuntalaissa päätöksen valituskelpoisuuden ala on jonkin verran laajempi kuin hallintovalitusasioissa. Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuuden ulkopuolelle on kuntalain 91 §:ssä rajattu päätökset, jotka koskevat vain valmistelua tai täytäntöönpanoa.

### ***Valitusoikeus***

Valitusoikeus on hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella eli sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeus on myös viranomaisella, jos se käyttää asianosaisen asemassa olevan julkisyhteisön puhevaltaa esimerkiksi luvan hakijana tai kiinteistön omistajana.

Valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista ei pidetä hallintolainkäytössä asianosaisena. Päätöksen tehneellä viranomaisella ei yleensä ole valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaikka sen tekemä hallintopäätös olisi kumottu tai sitä olisi muutettu.

Viranomaisella on valitusoikeus hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukaan, jos se on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Tämä koskee sekä hallintopäätöksen tehneen viranomaisen että muun viranomaisen valitusoikeutta. Oikeuskäytännössä on kuitenkin suhtauduttu pidättyvästi viranomaisen valitusoikeuteen tällä perusteella.

Lisäksi viranomaisella on valitusoikeus, jos siitä laissa erikseen säädetään. Säännöksiä viranomaisen valitusoikeudesta on esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), maa-aineslaissa (555/1981), ympäristönsuojelulaissa (86/2000) sekä verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti säännöksiin viranomaisen valitusoikeudesta. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt päätöksen tehneen viranomaisen oikeuden valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen lähinnä silloin, kun valitusoikeus on rajattu valitusluvalla oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden ylläpitoon liittyviin perusteisiin<sup>903</sup>.

Tarvittaessa valituksen tekemiseen oikeutettujen piiriä voidaan laajentaa muussa lainsäädännössä. Erikseen on säädetty esimerkiksi niin sanotussa Århusin sopimuksessa<sup>904</sup> edellytetystä luonnonsuojelujärjestöjen valitusoikeudesta ympäristöasioissa.

Kuntalaissa tarkoitettun kunnallisvalituksen saa tehdä asianosaisen ohella jokainen kunnan jäsen. Tästä säädetään kuntalain 92 §:ssä. Kunnan jäseniä ovat kunnan asukkaat, yhteisöt, joiden kotipaikka on kunnassa, sekä ne, jotka omistavat tai hallitsevat kunnassa kiinteää omaisuutta.

### *Valitustie*

Hallintopäätöksestä valitetaan hallintolainkäyttölain mukaan hallinto-oikeuteen lukuun ottamatta valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiä, joista valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tästä voidaan erikseen säätää poikkeuksia niin, että hallintopäätöksestä valitetaan erityistuomioistuihin (markkinaoikeus, vakuutuslaitos) tai muutoksenhakulautakuntaan (esimerkiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, kutsunta-asioiden keskuslautakunta).

Hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa ei ole yleisiä säännöksiä valitustiestä silloin, kun toimivalta hallintopäätöksen tekemiseen kuuluu muulle kuin

- valtioneuvostolle tai sen alaiselle viranomaiselle,
- kunnalliselle tai kirkolliselle viranomaiselle taikka
- Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle.

Valitustiestä on siten säädettävä erikseen esimerkiksi silloin, kun hallintopäätöksen tekeminen kuuluu itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle (esimerkiksi Suomen Pankki, Kela, useimmat yliopistot) tai yksityiselle taholle (esimerkiksi säätiöyliopistot).

Nykyisin kunnallisen viranomaisen päätökseen haetaan useissa asiaryhmissä muutosta kunnallisvalituksen asemesta hallintovalituksella. Tällöin on säädettävä erikseen siitä, että päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

<sup>903</sup> Ks. esim. PeVL 4/2005 vp, PeVL 4/2004 vp

<sup>904</sup> SopS 122/2004

Muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää, että ensimmäisenä tuomioistuinaasteena toimii hallinto-oikeus. Korkeimman hallinto-oikeuden asema ja tehtävät ylimpänä tuomioistuimena edellyttävät, että korkein hallinto-oikeus toimii toisena tuomioistuinaasteena eikä sinne ohjaudu valituksia suoraan hallintoviranomaisten päätöksistä.

Muutoksenhaku valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön päätöksistä ohjautuu nykyisin hallintolainkäyttölain mukaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Erikseen voidaan säätää, että ministeriön päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Tällainen sääntely on tarkoituksenmukainen, kun kyse on päätöksistä, jotka voidaan luonteeltaan rinnastaa muiden viranomaisten hallintopäätöksiin.

### ***Toimivaltainen hallinto-oikeus***

Toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään hallintolainkäyttölain 12 §:ssä. Se määräytyy tavallisesti päätöksen tehneen viranomaisen toimialueen tai päätoimipaikan sijainnin perusteella. Jos valitus koskee valtakunnallisen viranomaisen päätöstä, se tehdään hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy sen vuoksi, että kyseisessä tuomiopiirissä sijaitsee pääosa päätöksessä tarkoitettusta alueesta tai kiinteistöstä taikka sen henkilön kotikunta tai sen yhteisön kotipaikka, johon päätös pääosin liittyy.

Hallintolainkäyttölain perusteella valitukset hajaantuvat kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Muutamissa asiaryhmissä valitukset on kuitenkin nykyisin keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen. Tällaisia asioita ovat lähinnä vesi- ja ympäristönsuojeluasiat (Vaasan hallinto-oikeus), turvapaikka-asiat (Helsingin hallinto-oikeus) ja arvonnäisäveroasiat (Helsingin hallinto-oikeus).

Tavoitteena on, että hallinto-oikeuksien toiminnassa ei ole suuria alueellisia eroja, vaan että asiat jakaantuvat hallinto-oikeuksien kesken mahdollisimman tasaisesti. Tästä syystä lähtökohtana on kaikkien asiaryhmien hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Jos tämä ei ole jossain asiaryhmässä mahdollista, vaihtoehtona on näiden asioiden hajauttaminen useisiin mutta ei kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevat oikeuspaikkasäännökset ovat luonteeltaan keskeisiä prosessioikeudellisia säännöksiä, joiden valmistelussa on tarpeen ottaa huomioon oikeusministeriön käsitys hallinto-oikeuksien kehittämisestä ja niiden välisestä tehtävien jaosta. Hallinnossa tapahtuvien muutosten vaikutukset hallinto-oikeuksiin saapuviin asiamääriin tulee sel-

vittää riittävän aikaisessa vaiheessa, jolloin niihin voidaan varautua oikeusministeriön hallinnonalalla.

### *Lupa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen*

Erikseen on säädetty siitä, milloin muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan valituslupa, sillä siitä ei ole yleisiä säännöksiä. Säännös voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

Tässä laissa tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Kun säädetään, että muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan valituslupa, valitusluvan myöntämisen perusteista ei ole tarpeen säätää erikseen. Yleiset säännökset valitusluvan myöntämisen perusteista ovat hallintolainkäyttölain 13 §:ssä. Lupa on myönnettävä, jos

- lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi,
- asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai
- valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupaperusteita koskeva säännös on muotoiltu niin, että valitusluvan myöntäminen ei ole harkinnanvaraista. Valituslupaperusteet on myös muotoiltu niin, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvissakaan asiaryhmissä muodostu pelkästään ennakkopäätös-tuomioistuinta.

Valituslupasäännöksiä koskevaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä tarkastellaan jaksossa 4.2.16.

Valituslupajärjestelmän käyttöala korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vähitellen laajentunut. Tarkoituksena on kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia enemmän ohjaavia linjaratkaisuja antavan tuomioistui-men suuntaan. Valituslupasääntelyn soveltuvuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Oikaisuvaatimuksen käyt-

täminen muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena puoltaa osaltaan valituslupajärjestelmää.

Valituslupajärjestelmän tulee olla mahdollisimman yhtenäinen ja johdonmukainen eri asiaryhmissä. Tarkoituksena on sisällyttää valituslupajärjestelmän piiriin mahdollisimman kattavasti asiat, joissa ylintä oikeusastetta edeltäviä oikeussuojakeinoja voidaan asian laatu ja merkittävyys huomioon ottaen pitää useimmissa tapauksissa riittävinä. Tapauskohtaista tarvetta saada asia ylimmän tuomioistuimen ratkaistavaksi turvataan sillä, että hallintolainkäyttölain mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin lain 13 §:ssä mainittu peruste.

Valituslupasääntely ei yleensä sovellu asioihin, joissa korkein hallinto-oikeus toimii poikkeuksellisesti ensimmäisenä muutoksenhakuasteena.

Ehdotukset valituslupasäännöksiksi on hallituksen esityksissä perusteltava niin, että perustelujen pohjalta voidaan arvioida oikeusturvan tarve ja asianosaisen käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen riittävyys valituslupasääntelyn piiriin kuuluvissa asioissa.

### ***Kielto valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen***

Muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan joissakin asioissa poikkeuksellisesti rajoittaa valituskiellolla. Jatkovalituskieltoja on esimerkiksi eräissä opetustoimeen liittyvissä asioissa sekä maksuperustelaissa (150/1992) ja eräissä muissa kaavamaisia maksuja koskevista asioissa.

Jatkovalituskieltoja koskevaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä tarkastellaan jaksossa 4.2.16.

Jatkovalitusoikeuden rajoittamisessa tulisi harkita ensisijaisesti valituslupasääntelyä eikä valituskieltoa. Valituskieltoja voidaan käyttää muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain silloin, kun kyse on oikeudellisesti yksinkertaisista asioista, joissa ei ole merkittävää oikeussuojan tarvetta ja joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät oikeussuojakeinot ovat riittäviä.

Nykyisten jatkovalituskieltojen muuttaminen valituslupasääntelyksi voi olla perusteltua erityisesti silloin, kun kyseessä olevaan asiaryhmään voi sisältyä myös oikeudellisesti tulkinnanvaraisia kysymyksiä tai kun voi olla kyse jonkun perusoikeudesta.

Jatkovalituskieltoja koskevat ehdotukset on hallituksen esityksissä perusteltava niin, että perustelujen pohjalta voidaan arvioida valituskieltojen tarve ja niiden asianmukaisuus oikeussuojan kannalta.

### ***Muutoksenhaun vaikutus täytäntöönpanoon***

Hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan päätöstä, johon voidaan hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valitus ei kuitenkaan estä täytäntöönpanoa silloin, kun valituksen tekeminen edellyttää valituslupaa. Päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään, sekä eräissä muissa laissa mainituissa tilanteissa. Hallintovalituksen vaikutuksesta täytäntöönpanoon on muussa lainsäädännössä erityissäännöksiä.

Kunnallisvalituksen tekeminen ei siirrä päätöksen täytäntöönpanoa. Kunnallisen päätöksen täytäntöönpanoon ei kuitenkaan kuntalain 98 §:n mukaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus kävisi täytäntöönpanon vuoksi hyödyttömäksi.

Jos hallintopäätös voidaan panna täytäntöön, vaikka siitä on valitettu, valitusta käsittelevä tuomioistuin voi kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanon. Vastaava mahdollisuus täytäntöönpanon kieltoon tai keskeytykseen on oikaisuvaatimusta käsittelevällä viranomaisella.

### ***Ylimääräinen muutoksenhaku***

Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat kantelu, purku ja menetetyn määräjän palauttaminen. Niistä säädetään hallintolainkäyttölain 11 luvussa. Kantelu, jonka johdosta päätös voidaan poistaa, tehdään sille viranomaiselle, jolle päätöksestä säännönmukaisesti valitetaan. Jollei tällaista valitusviranomaista ole, kantelu tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Purkua ja menetetyn määräjän palauttamista koskeva hakemus tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Mahdollisuus ylimääräiseen muutoksenhakuun ei riitä täyttämään perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattua asianosaisen oikeutta saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta sillä voi olla merkitystä, kun muutoin arvioidaan asianosaisen oikeusturvakeinojen riittävyyttä.

## *Hallintoriita*

Hallintoriitana käsitellään hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaan hallinto-oikeudessa julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvat riidat, joissa ei ole kyse muutoksenhausta hallintopäätökseen. Hallintoriita voi koskea esimerkiksi hallintosopimusta, perusteettoman edun palautusta tai kuntien välisen maksuvelvollisuuden jakautumista.

Hallintoriitasäännösten käyttöala on täsmentynyt oikeuskäytännössä. Käytännössä voi olla epäselvää, millaisissa tilanteissa hallintoriitamenettely on käytettävissä. Tämän selkeyttämiseksi voidaan tiettyjen asioiden ratkaisemisesta hallintoriitana säätää erikseen<sup>905</sup>. Säännös voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

Lain x §:ssä tarkoitettua sopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallintolainkäyttölaissa, sen 70 §:ssä, säädetään myös toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä hallintoriita-asiassa. Tarvittaessa voidaan toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä säätää selkeyden vuoksi tarkemmin erikseen<sup>906</sup>.

## *Viittaaminen hallintolainkäyttölakiin*

Hallintolainkäyttölaki on keskeinen prosessuaalinen yleislaki, josta voidaan erikseen säätää asiaryhmäkohtaisia poikkeuksia silloin, kun tämä on välttämätöntä. Erityissäännösten valmistelussa on selvitettävä poikkeusten tarpeellisuus. Poikkeussäännösten tarpeeseen liittyvät näkökohdat on esitettävä myös hallituksen esityksen perusteluissa, jotta tätä tarvetta voidaan arvioida lausuntovaiheessa ja esityksen eduskuntakäsittelyssä.

Hallintolainkäyttölain säännökset tulevat sovellettaviksi hallintoasioiden muutoksenhausta suoraan ilman viittaussäännöksiäkin. Jos informatiivista viittausta pidetään tarpeellisena, se voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitettuun päätökseen säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996).

<sup>905</sup> Ks. esim. kuluttajaneuvonnasta annetun lain (800/2008) 3 §.

<sup>906</sup> Ks. esim. sosiaalihuoltolain (710/1982) 51 §.

Jos lakiin sisältyy valitusta koskevia poikkeuksia hallintolainkäyttölaista, viittausta on muunnettava tämän mukaisesti.

Erikseen on säädettävä oikeudesta valittaa hallintopäätöksestä ja valitustiestä silloin, kun toimivalta hallintopäätöksen tekemiseen kuuluu esimerkiksi itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle tai yksityiselle taholle. Valitustiestä on säädettävä erikseen myös silloin, kun kunnallisen viranomaisen päätöksestä valitetaan hallintolainkäyttölain eikä kuntalain mukaisesti.



## 13 SÄÄDÖSTEN LAJIT JA SÄÄDÖSTASO

### 13.1 Sädökset

Säädöksiä ovat lait ja asetukset – tasavallan presidentin asetukset, valtioneuvoston asetukset ja ministeriöiden asetukset – sekä ministeriöitä alempien viranomaisten antamat oikeussäännöt.

Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka voi kuitenkin perustuslain 80 §:n nojalla delegoida lainsäädäntövaltaansa muulle taholle. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetuksia voivat antaa tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö joko perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä.

Hierarkkisesti ylimpiä ovat lait. Niitä seuraavat tasavallan presidentin asetukset, valtioneuvoston asetukset ja ministeriöiden asetukset – tässä järjestyksessä. Perustuslain etusijasta kerrotaan jaksossa 3.2.

## 13.2 Lain ja asetuksen ala

### 13.2.1 Lain ala

perustuslain 3 §

*Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi*

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta.

Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

perustuslain 80 §

*Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen*

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla.

### Lakiviittaukset

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

Perustuslaissa on noin 70 lakiviittausta, joiden mukaan niissä mainituista asioista on säädettävä lailla.<sup>907</sup> Esimerkkeinä voidaan mainita perustuslain 81 §:n 1 momentti, jonka mukaan valtion verosta säädetään lailla, sekä 119 §:n 2 momentti, jonka mukaan valtion alue- ja paikallishallinnon pe-

<sup>907</sup> Viittaukset löytyvät perustuslaista sanahauilla "lailla" ja "laissa".

rusteista säädetään lailla. Sääntelyvarausten ja lakiviittausten merkitystä käsitellään tarkemmin jaksossa 4.1.11.

Lainsäädäntövaltaa ei voida lakiviittausten kattamissa asioissa siirtää asetuksen antajalle (*delegointikielto*). Perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista täytyy olla ainakin perussäännökset lain tasolla. Lakiin voidaan kylläkin ottaa asetuksenantovaltuus, jonka nojalla asetuksella voidaan antaa asiasta tarkempia säännöksiä.

### Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet

Myös yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n mukaan säädettävä lailla, eikä eduskunta voi niiltäkään osin siirtää lainsäädäntövaltaansa. Lailla on myös säädettävä perusoikeuksiin kohdistuvista rajoituksista sekä kaikista perusoikeuksien toteutumisen ja käytön kannalta keskeisistä asioista. Näitäkin asioita koskeviin lakeihin voidaan ottaa asetuksenantovaltuuksia, jos asioihin liittyy sääntelyä, joka perustuslain mukaan voidaan antaa asetuksen tasolla.

## 13.2.2 Asetuksen ala

Kuten edellä on todettu, asetuksen antaminen on mahdollista perustuslaissa säädetyin valtuuden nojalla.

Nykyisessä perustuslaissa on neljä ”suoraa” asetuksenantovaltuussäännöstä. Niiden nojalla annettavien asetusten johtolauseessa ei viitata perustuslaissa olevaan valtuutussäännökseen.

- Lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta.
- Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.
- Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla, mutta muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella.

- Valtioneuvoston asetuksella voidaan valtionhallinnon yksiköistä perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla momentista ilmenevin edellytyksin säätää asetuksella.

Lisäksi asetuksia voidaan perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan antaa muussa laissa (kuin perustuslaissa) olevan asetuksenantovaltuuden nojalla.

Lain ala määrittää ja rajoittaa asetuksen alaa eli sitä, mistä asioista voidaan säätää asetuksella. Asetuksen antaminen edellyttää, että tarvittavat perussäännökset ovat laissa sekä että laissa on asianmukainen valtuutussäännös. Perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista voidaan asetuksella antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä. Asetuksella voidaan antaa säännöksiä myös muista asioista, jos asetuksenannolle on perustuslaissa tai muussa laissa säädetty valtuutus.

Valtuutussäännöksen tulee täyttää perustuslain 80 §:ssä säädetty vaatimukset. Asetusta ei voida antaa sellaisen ennen perustuslain säätämistä annetun valtuutuksen nojalla, joka ei täytä nykyisen perustuslain vaatimuksia. Vanhaa asetusta ei liioin voida muuttaa, jos valtuutus ei täytä nykyisen perustuslain vaatimuksia.

Asetuksella ei voida siirtää asetuksenantovaltaa toiselle asetuksenantajalle ilman laissa säädettyä valtuutusta (*subdelegointikielto*). Täysin samasta asiasta ei myöskään saa säätää laissa rinnakkaisia asetuksenantovaltuuksia, esimerkiksi valtioneuvostolle ja ministeriölle.

Asetuksella ei voida rajoituksettomasti poiketa lain säännöksistä tai antaa ”täydentäviä” säännöksiä, jotka asiallisesti merkitsisivät lain sisällön muuttamista.<sup>908</sup> Lakiin sisältyvän euromäärän muuttamista asetuksella on arvioitu lausunnossa PeVL 62/2002 vp.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallisena mahdollisuutta valtuuksien nojalla poiketa valtioneuvoston asetuksella lain säännöksistä.

Lausunnossaan PeVL 14/2006 vp<sup>909</sup> perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotetun lain valtuutussäännöksissä kuitenkin oli sellaisia asetuksenantovallan

<sup>908</sup> PeVL 39/2005 vp, s. 3–4, PeVL 20/2004 vp, PeVL 67/2002 vp, s. 6/I, PeVL 47/2002 vp, s. 4–5, PeVL 46/2002 vp, s. 8/I, PeVL 40/2002 vp, s. 5

<sup>909</sup> hallituksen esitys valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osuistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi 47/2006 vp

käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä oli tällaisen valtuussääntelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä<sup>910</sup>. Lisäksi valtuuksiin sisältyi asetuksella annettavan sääntelyn soveltamista rajaava säännös, jonka mukaan valintaperusteista poikkeaminen ei saanut olennaisesti haitata lain mukaisesti etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia. Valtuudet eivät vaikuttaneet lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. Asukasvalinnassa noudatettavien pää- ja poikkeussääntöjen perusteet oli valiokunnan mielestä kuitenkin asianmukaisempaa sisällyttää ehdotettua selvemmin itse lakiin siten, että asetuksenantovaltuudet oli mahdollista muotoilla tavanomaiseen tapaan tarkoittamaan lakia tarkempien eikä niistä poikkeavien säännösten antamista. Lakiehdotusten tällaista selventämistä puolsi sekin, että sääntely kohdistui myös perustuslain 121 §:n itsehallintosäännöksiin suojattuihin kuntiin.

Käsitellessään hallituksen esitystä laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta<sup>911</sup> perustuslakivaliokunta arvioi hajajätevesiasetuksen sisältämää sääntelyä. Se piti ilmeisenä, että asetuksessa oli sellaista yksilön velvollisuuksien kannalta olennaista normiainesta, joka perustuslain 80 §:n vuoksi kuuluisi lain tasolle. Mainitussa pykälässä edellytetään, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista<sup>912</sup>. Tuolloin voimassa olleeseen niin sanottuun hajajätevesiasetukseen<sup>913</sup> ei valiokunnan näkemyksen mukaan selvästikään sisältynyt yksinomaan tämän kaltaista sääntelyä. Esimerkinomaisesti valiokunta mainitsi tässä vain asetuksen 4 §:n, jossa säädettiin jätevesien yleisistä käsittelyvaatimuksista tarkat prosenttirajat mainiten. Tällainen yksilön olennaisia velvollisuuksia koskeva sääntely – samoin kuin siihen kohdistuvat poikkeukset – kuului valiokunnan mielestä asiasisältönsä puolesta lakiin. Muodolliselta kannalta valiokunnan näkemyksen mukaan oli lisäksi epävarmaa, olivatko ympäristönsuojelulain 11 ja 18 §:ään sisältyvät suhteellisen yleisesti muotoillut valtuussäännökset alun alkaenkaan edes riittäneet tällaisten rajojen ottamiseen asetukseen.<sup>914</sup>

<sup>910</sup> PeVL 35/2005 vp, s. 4/II, PeVL 20/2004 vp, s. 4/II

<sup>911</sup> HE 179/2010 vp

<sup>912</sup> HE 1/1998 vp, s. 131/II

<sup>913</sup> talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolella annetulla asetuksella (209/2011) kumottu talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla annettu valtioneuvoston asetus (542/2003)

<sup>914</sup> PeVL 44/2010 vp

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti lausunnoissaan todennut, että perustuslain 80 §:n 1 momentti rajoittaa suoraan valtuussäännösten tulkintaa ja valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä<sup>915</sup>. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä asioista, joista tulee säätää lain tasolla. Asetuksenannossa on aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi myös perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetyt vaatimukset, jotka voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa.

### 13.3 Lainsäädäntövallan siirtäminen asetuksenantajalle

Lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Olennaista on, että laissa on asiasta perussäännökset. Valtuutussäännösten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus ovat aina riippuvaisia lain muista säännöksistä eikä valtuutussäännöksiä voida arvioida lain muista säännöksistä irrallisina.

Laissa oleva (perus)säännös sitoo ja rajaa asetuksenantajan toimivaltaa.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään ottanut usein kantaa lainsäädäntövallan siirtämiseen ja valtuussäännösten muotoiluun. Yleensä on ollut kysymys valtuutussäännöksen liiallisesta väljyydestä tai siitä, että laista puuttuvat ne perussäännökset, joista säädettäisiin ”tarkemmin” asetuksella. Valiokunta on myös valvonut sitä, että asetuksenantajalle ei anneta valtuuksia poiketa rajoituksesta lain säännöksistä.

Lainsäädäntövallan siirtoon vaikuttavat myös lakitekniset kysymykset. Joissakin tapauksissa yksityiskohtaisten säännösten ottaminen lakiin voi olla perusteltua, vaikkakin asiasta voitaisiin säätää asetuksella. Näin voi olla, jos lakitasolla kyetään luomaan selkeä ja looginen sääntelykokonaisuus ilman että lakiteksti sen vuoksi paisuu. Säänneltävä asia saattaa olla sellainen, että siitä voidaan säätää lyhyellä lailla ilman asetuksentasoista tarkempaa sääntelyä.

Toisaalta hyvin yksityiskohtaisten, teknisluontoisten taikka oikeuksien ja velvollisuuksien pelkkää täsmentämistä tarkoittavien säännösten ottamista

<sup>915</sup> Ks. esim. PeVL 44/2010 vp, PeVL 17/2010 vp, PeVL 25/2005 vp, PeVL 1/2004 vp.

lakiin tulee välttää. Esimerkiksi suppeaan tai muuten rajoitettuun ammattiryhmään kohdistuva teknisluontoinen sääntely saattaa olla aiheellista antaa pääasiassa asetuksen tasolla, kunhan perusteet ovat laissa ja valtuutukset ovat selkeästi sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset huomioon ottaen laaditut. Hyvin yksityiskohtaiset tai teknisluontoiset säännökset on tarkoituksenmukaistakin antaa asetuksen tasolla, varsinkin jos ne ovat alttiita jatkuville muutoksille.

Tavoitteena tulee olla, ettei laintasoista sääntelyä kirjoiteta liian yksityiskohtaiseksi ja ettei asetustasoista sääntelyä ”varmuuden vuoksi” nosteta lakitasolle. Asetuksella annettujen säännösten nostaminen sellaisinaan lakiin ei ylipäättään ole hyvä ratkaisu. Laintasoista sääntelyä edellyttävät asiat tulee aina lainvalmistelussa erotella asetukseen jätettävistä asioista.

Perustuslakivaliokunta katsoi ulkomaalaislakiehdotuksesta<sup>916</sup> antamassaan lausunnossa, että lain laajuus selittyi osaksi pyrkimyksestä noudattaa perustuslain 80 §:n säännöksiä. Laajuus oli valiokunnan käsityksen mukaan toisaalta merkki sellaisesta lainsäädäntötavasta, jossa lain alaan kuulumattomia asioita ei pyrittykään jättämään asetuksen tasoon. Rajanveto käytettävästä säädöstasosta liittyi valiokunnan mukaan ymmärrettävästi jossain määrin uskomuksiin tekstin havainnollisuuteen vaikuttavista seikoista. Valiokunta arveli ajateltavan, että samaan säädökseen koottuina säännökset voivat tulla ymmärretyiksi helpommin kuin jos ne sijoitetaan kahteen eri säädökseen. Se katsoi, että laajaksi muodostuvassa laissa oli kuitenkin syytä harkita vakavasti säännösten sijoittamista asetukseen siltä osin kuin perustuslaista ei aiheudu tälle estettä.<sup>917</sup>

## 13.4 Asetuksen antajat

### 13.4.1 Tasavallan presidentti – valtioneuvosto – ministeriö

Asetuksenantovaltaa voidaan osoittaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Perustuslain 80 §:n 1 momenttiin sisältyvän pääsäännön mukaan asetukset antaa valtioneuvosto, jollei asetuksen antajasta laissa erikseen muuta säädetä. Tasavallan presidentti ja ministeriö on siten valtuuttavassa laissa erikseen mainittava asetuksen antajana, jos pääsäännöstä poiketaan.

<sup>916</sup> HE 28/2003 vp, 151/2003 vp

<sup>917</sup> PeVL 4/2004 vp, s. 3/l

Lainvalmistelukäytännössä asetuksenantaja on aina mainittava lakiehdotuksessa. Näin ollen myös valtioneuvosto, jolle asetuksenanto pääsäännön mukaan osoitetaan, mainitaan asetuksen antajana.

Asetuksen antaminen on perustuslailla pidätetty parlamentaarisen vastuun piirissä käytettäväksi. Asetuksen antamista ei siten voida osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaiselle.

Asetuksenantovalan osoittaminen tasavallan presidentille on perusteltua lähinnä silloin, kun asetuksen antaminen liittyy presidentin tehtäviin ja toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtionpäänä. Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevaa asetuksenantovaltaa ei ole enää perustuslaissa osoitettu tasavallan presidentille (perustuslain 95 §:n 1 momentin muutos, 1112/2011).

Lähtökohtana valtioneuvoston ja ministeriön välisessä toimivallan jaossa on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii.

Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa. Ministeriölle voidaan siten antaa asetuksenantovaltaa pääasiassa ministeriön omaa toimialaa koskevissa asioissa edellyttäen, että asia ei sen yhteiskunnallisen merkityksen johdosta ole käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Ministeriölle ei saa antaa asetuksenantovaltaa asiassa, joka yhteiskunnallisen merkityksensä vuoksi kuuluu valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi perustuslain 67 §:n mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään hallituksen esitystä sairausvakuutuslaiksi<sup>918</sup> kiinnittänyt huomiota siihen, että vakuutetun oikeuksien kannalta tärkeistä seikoista oli ehdotettu säädettäväksi ministeriön eikä valtioneuvoston asetuksella. Tämä ei valtuussäännöksen väljyys huomioon ottaen ollut hyvin sopusoinnussa perustuslain 80 §:n 1 momentin sen lähtökohdan kanssa, jonka mukaan ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisheikoissa asioissa.<sup>919</sup>

<sup>918</sup> HE 164/2004 vp

<sup>919</sup> HE 1/1998 vp, s. 132/III, PeVL 33/2004 vp, s. 6/I, PeVL 27/2004 vp, s. 3



Käsitellessään hallituksen esitystä laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta<sup>920</sup> perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotus ei ollut hyvin sopusoinnussa perustuslain 80 §:n 1 momentin sen lähtökohdan kanssa, jonka mukaan ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisehköissä asioissa. Valiokunta piti tärkeänä, että valtuutta täsmennetään tai valtuus osoitetaan ministeriön asemesta valtioneuvostolle.<sup>921</sup>

### 13.4.2 Subdelegointikielto

Asetuksen antaja ei voi siirtää sille lailla osoitettua asetuksenantovaltaa edelleen (*subdelegointikielto*), ellei tällaisesta valtuudesta ole lailla nimenomaisesti säädetty<sup>922</sup>. Pääsääntönä on kuitenkin, että asetukset annetaan välittömästi lain nojalla eikä lailla mahdollisesti säädettyä subdelegointivaltuuden perusteella. Aikaisemman vakiintuneen kannan mukaan subdelegointi ei voi ulottua vielä kolmannelle säädöstasolle eli keskushallintoviranomaisen määräyksiin.

Jos subdelegointi poikkeuksellisesti on tarpeen, tulee säännöksen kirjoittamisessa ottaa huomioon, että ensin on asianmukaisesti säädetty valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuus on laadittava tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Vasta tämän jälkeen voidaan antaa valtuus säätää säännöksessä mainituista kysymyksistä ministeriön asetuksella. Perustuslain vaatimukset täyttävä subdelegointisäännös on esimerkiksi julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 6 §:n 4 momentissa.

<sup>920</sup> HE 28/2004 vp

<sup>921</sup> PeVL 7/2005 vp, s. 11/I

<sup>922</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 23/II

## 13.5 Asetuksenantovaltuudet ja niiden laatiminen – täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus

### 13.5.1 Lakiin perustuvat asetuksenantovaltuudet

Asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla. Asetuksenantovaltaa ei voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla. Tästä seuraa, että lakiin otettava asetuksenantovaltuus on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Valtuuttavan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Olennaista on, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa. Tämä rajaa jo sinänsä asetuksenantajan toimivaltaa. Asetuksenantovaltuus on yleensä hyvä sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen omaksi momentikseen.

Valtuussäännöksiä laadittaessa tulee kiinnittää huomiota säännösten täsmällisyyteen, niiden soveltamisalan tarkkarajaisuuteen sekä delegoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen. Vähimmäisvaatimuksena on, että valtuussäännöksessä eritellään riittävän tarkasti asetuksella säänneltäviksi tarkoitetut asiat.

Valtuus voi olla sidottu myös siihen, mikä on tarpeen Euroopan unionin säädöksistä johtuvien vaatimusten täyttämiseksi. (Ks. jakso 13.6.)

### 13.5.2 Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Asetuksenantovaltuuden tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevien vaatimusten täyttymistä voi lain valmisteluvaiheessa testata tarkistamalla:

- 1. Onko valtuutussäännöksessä määritetty kaikki ne asiat, joista on tarkoitus antaa säännöksiä asetuksella?*
- 2. Sisältääkö laki perussäännökset niistä asioista, joita asetuksenantovaltuus koskee?*
- 3. Ovatko asetuksella annettaviksi tarkoitetut säännökset asialliselta merkitykseltään asetuksen tasolle kuuluvia?*

4. *Sisältääkö valtuutus asetuksenantovallan käyttämisen edellytyksiä tai rajoituksia koskevan lausekkeen?*

5. *Onko valtuuden nojalla annettavan asetuksen soveltamisala esimerkiksi valtuuttavan lain ja muiden säännösten perusteella täsmällinen ja selvä?*

### 13.5.3 Rinnakkaiset asetuksenantovaltuudet

Laissa ei saa osoittaa asetuksenantovaltuuksia samasta asiasta eri asetuksenantajille, esimerkiksi valtioneuvostolle ja ministeriölle. Valtuutussäännökset tulee muotoilla tarkkarajaisiksi siten, ettei tällaista rinnakkaista tai päällekkäistä asetuksenantovaltuutta asetuksenantajien välillä muodostu<sup>923</sup>.

### 13.5.4 Kielto käyttää ”siten kuin” -rakennetta

Valtuutussäännösten kirjoittamistavassa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiin sisältyvän pääsäännön ja alemmanasteisen säädöksen antamista koskevan valtuutuksen liittäminen toisiinsa ”siten kuin” -rakenteella ei ole tarkkarajainen tapa osoittaa valtuutuksen sisältöä<sup>924</sup>. Se ei ylipäänsä ole hyvä tapa kirjoittaa valtuutusta, koska säännöksen valtuutusominaisuus käy ilmi vain implisiittisesti ja säännös voidaan tulkita pikemminkin ”informatiiviseksi” viittaukseksi valtuutuksen nojalla säädettyyn kuin itse valtuutukseksi. Esimerkiksi säännös, jonka mukaan jokin laissa säädettyä voidaan järjestää ”siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään”, ei ole riittävän tarkkarajainen ja selvä. Sama koskee ”sen mukaan kuin” -rakennetta.

Valtuutussäännös tuleeikin laatia muodoltaan tavanomaisen valtuutussäännöksen tapaan esimerkiksi seuraavasti:

– – maksetaan korvaus porotaloutta kohdanneesta luonnononnettomuudesta tai muusta tuhosta aiheutuneista vahingoista. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset korvauksen perusteeksi hyväsyttävästä luonnononnettomuudesta ja muusta tuhosta.

<sup>923</sup> PeVL 42/2006 vp, s. 7/II, PeVL 43/2000 vp, s. 3

<sup>924</sup> PeVL 4/2000 vp

### 13.5.5 ”Tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta”

Vanhemmassa lainsäädäntökäytännössä asetuksenantovaltuus puettiin muotoon ”Tarkempia säännöksiä lain *täytäntöönpanosta* voidaan antaa asetuksella.”

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti torjunut käsityksen, jonka mukaan tällaisen täytäntöönpanovaltuuden nojalla olisi mahdollista antaa asetuksella säännöksiä mistä tahansa lain sääntelyalaan kuuluvasta asiasta, ja todennut perustuslain 80 §:stä johtuvan, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan valiokunnan kannan mukaan antaa esimerkiksi lain voimaan tullessa välttämättömiä säännöksiä viranomaistoiminnan ohjaamisesta. Täytäntöönpanovaltuuden käyttöala jää siten verraten vähäiseksi.<sup>925</sup>

Valtuutusta ”antaa tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta” on myös aiemmassa ohjeistuksessa kehoitettu tulkitsemaan ja soveltamaan supistavasti. Koska valtuutusta ei ole käytännössä kyetty käyttämään asetuksentasoisten säännösten antamiseen, sen asemesta on kirjoitettava tarkkarajaiset ja täsmälliset asetuksenantovaltuudet, joita on selostettu jaksoissa 13.5.1–13.5.4.

Valtuussäännöksissä ei tule osoittaa valtuutta antaa tarkempia säännöksiä lain ”soveltamisesta”<sup>926</sup>.

## 13.6 Säädöstaso Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanossa

Kysymys kansallisen sääntelyn tasosta Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanossa ratkaistaan Suomen lainsäädännön mukaan. Kansallisia lainsäädäntötoimia edellyttävät unionin säädökset pannaan täytäntöön sillä säädöstasolla, jolla säädöstä vastaava asiaa koskeva kansallinen sääntely olisi toteutettava, jos Suomi ei olisi unionin jäsen.

Jos Euroopan unionin säädöksessä edellytetään sellaista kansallista sääntelyä, joka ei perustuslain mukaan vaadi lain tasoista sääntelyä, säädös voi-

<sup>925</sup> Ks. esim. PeVL 7/2005 vp, s. 10, PeVL 29/2004 vp, s. 3/II, PeVL 40/2002 vp, s. 7/I.

<sup>926</sup> PeVL 2/2004 vp, s. 3/I.

daan panna täytäntöön asetuksella tai poikkeustapauksessa muulla alemmantasoisella säädöksellä, edellyttäen kuitenkin, että asetuksen tai muun normin antamiseen on olemassa laintasoinen valtuus.

Euroopan unionin säädös ei muodosta valtuutta kansallisen asetuksen antamiselle, sillä asetus voidaan perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Kansallisessa laissa on näin ollen oltava täytäntöönpanoa varten riittävät asetuksenantovaltuudet.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että valtioneuvosto voi antaa esimerkiksi direktiivin johdosta asetuksen suoraan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla, jos direktiivissä tarkoitettu asia ei sisältönsä puolesta kuulu lainsäädännön alaan<sup>927</sup>. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tällöin antaa vain aineelliselta sisällöltään asetuksenantovallan alaan kuuluvia säännöksiä. Ministeriön asetusta ei voida antaa perustuslain 93 §:n nojalla. Käytännössä asetuksenanto suoraan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla on ollut äärimmäisen harvinaista.

Asetuksenantovaltuus voidaan kytkeä Euroopan unionin säädöksiin, jolloin valtioneuvosto tai ministeriö taikka muu viranomainen valtuutetaan kansallisessa laissa antamaan unionin säädöksiin sidottuja tarkempia säännöksiä valtuudella katetuissa asioissa. Kytkemällä asetuksenantovaltuus unionin säädöksiin voidaan valtuus muotoilla täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi perustuslain 80 §:ssä edellytetyllä tavalla. Valtuuden käyttö voidaan vastaavalla tavalla sitoa myös kansainväliseen sopimukseen.<sup>928</sup> Unionin säädökset voidaan nimetä asetuksenantovaltuudessa yleisellä luonnehdinnalla edellyttäen kuitenkin, että säädökset ovat tällä tavoin selvästi yksilöitävissä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut Euroopan unionin säädöksiin sidottuja asetuksenantovaltuuksia muun muassa kahdessa alla siteeratussa lausunnossa:

PeVL 56/2002 vp. s. 3/II: Elinkeinon harjoittamiseen kohdistuvan sääntelyn täsmällisyyden kannalta ei ole ongelmattonta, että rajoitusten piiriin kuuluvat kasvit, kasvituotteet ja tavarat eivät ilmene laista, vaan niistä säädetään ministeriön asetuksella. Ministeriön asetuksenantovalta on kuitenkin säännöksissä sidottu Euroopan yhteisön kasvinterveylainsäädäntöön. Kun lisäksi otetaan huomioon sääntelykohteen erityisluonne ja – tähän liittyen – asetuksella annettavan sääntelyn luettelomainen yksityiskohtaisuus sekä se, että rajoitukset kohdistuvat ammattimaiseen toimintaan, ei sääntelytapa valiokunnan mielestä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

<sup>927</sup> PeVM 10/1998 vp

<sup>928</sup> Ks. PeVL 48/2004 vp.

PeVL 37/2005 vp, s. 5/II: Asetuksenantajan toimivaltaa rajoittaa lakiehdotuksen säännösten lisäksi Euroopan unionin verraten yksityiskohtainen elintarvikelainsäädäntö. Tämä sääntely muodostaa valio-kunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen sen kokonaisuuden, jota ”tarkempia” säännöksiä valtioneuvosto voi valtuuksien nojalla antaa (vrt. PeVL 25/2005 vp, s. 4/II). Valiokunta muistuttaa kuitenkin siitä, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (PeVL 29/2004 vp, s. 4/I, PeVL 25/2005 vp, s. 4/II).

Euroopan unionin säädöksiin kytketty asetuksenantovaltuus voidaan kirjoittaa esimerkiksi näin:

Tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä, määräyksistä, kielloista, ehdoista, ja rajoituksista annetaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella sen mukaan kuin kasvinterveyttä koskevassa Euroopan yhteisön lainsäädännössä säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tuottajavastuuta koskevien Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanemiseksi:

1) tässä luvussa tarkoitettujen tuotteiden jätehuoltokustannusten ilmoittamisesta tuotteen hinnassa;

2) poikkeuksesta tuottajan tai jakelijan velvollisuudesta ottaa vastaan käytöstä poistettu tuote sekä sitä koskevista poikkeavista jätehuoltojärjestelyistä, jos tuote on saastunut ja aiheuttaa siten henkilöstölle terveys- tai turvallisuusriskin;

3) tuottajan ja tuottajayhteisön velvollisuudesta suositella palvelunhankinnassaan toimijoita, jotka ovat ottaneet käyttöön sertifioituja ympäristöasioiden hallintajärjestelmiä.

## 13.7 ”Vanhojen” asetusten ja päätösten muuttaminen ja kumoaminen

On suositeltavaa, että ennen vuoden 2000 perustuslain voimaantuloa annettuja asetuksia, valtioneuvoston päätöksiä ja ministeriöiden päätöksiä ei enää muuteta, vaan muutosten tullessa tarpeellisiksi päätökset korvataan kokonaan uusilla säädöksillä.

Tarpeen vaatiessa ennen perustuslain voimaantuloa annettu asetus taikka valtioneuvoston tai ministeriön päätös, joka edelleen on voimassa, voidaan muuttaa tai kumota seuraavasti:

- *Yleinen edellytys.* Asetusten ja päätösten muuttamisen edellytyksenä on, että muutossäädöksen antamiseen on olemassa perustuslaissa edellytetty perustuslakiin tai lakiin sisältyvä valtuutussäännös.
- *Hallitusmuodon mukaiset niin sanotut omaperäiset asetukset.* Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain (732/1999) 4 §:n mukaan hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettua asetusta (niin sanottua omaperäistä asetusta) voidaan muuttaa tai se kumota tasavallan presidentin asetuksella, jollei asetuksen antamisesta asiassa ole muuta säädetty. Ilmaisulla ”muuta säädetty” tarkoitetaan sitä, että perustuslaissa tai muussa laissa saattaa olla erityinen valtuutussäännös, esimerkiksi valtuus säätää asiasta valtioneuvoston asetuksella tai ”asetuksella”, jolloin omaperäistäkin asetusta muutetaan valtioneuvoston asetuksella.
- *Valtioneuvoston päätös, joka on annettu asetuksen nojalla,* on muutettavissa valtioneuvoston asetuksella, jos laissa on tätä tarkoittava valtuutussäännös. Jos valtioneuvoston päätös sen sijaan on annettu omaperäisen asetuksen nojalla, ei asetuksessa oleva valtuus enää riitä päätöksen muuttamiseen.
- *Ministeriön päätöstä,* joka on annettu asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen nojalla, ei voida muuttaa, jollei asiaa koskevaa säädösvaltaa voida johtaa jostakin laintasoisesta säännöksestä.
- *Alemman viranomaisen oikeussääntöä,* joka on annettu asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen nojalla, ei voida muuttaa, jollei asiaa koskevaa säädösvaltaa voida johtaa jostakin laintasoisesta säännöksestä.
- *Lailla* voidaan kumota mikä tahansa lakia alemmanasteinen säädös.

Kun valtuuttava laki kumotaan, kumoutuvat samalla sen nojalla annetut alemmanasteiset säännökset. Ks. myös jakso 15.16.

Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei perustuslain 107 §:n mukaan saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

## 13.8 Lainsäädäntövallan siirtäminen "muulle viranomaiselle"

### 13.8.1 Delegointi aina lailla

Muulle viranomaiselle voidaan osoittaa valtaa oikeussääntöjen antamiseen vain perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisella tavalla ja ainoastaan lailla. Delegoinnista ei siten voida säätää asetuksella.

Perustuslakia säädettäessä lähtökohtana oli, että valtaa antaa yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia velvoittavia yleisiä oikeussääntöjä ei tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle eikä yleensääkään muille kuin viranomaisille. Perustuslain säännöksessä tarkoitetaan verraten tiukoin edellytyksin korostetaankin muulle viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta. Samasta syystä asetus on varattu vain tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön antaman säädöksen nimeksi. Muu viranomainen ei voi antaa asetusta.

### 13.8.2 Käsitteet "oikeussääntö", "määräys" ja "viranomainen"

Perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetään tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovallasta. Pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan *oikeussääntöjä*. Ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskoelmista annetussa laissa (189/2000) tällaisia säädöksiä kutsutaan määräyksiksi.

Selvyyden vuoksi sanaparia *määrätä/määräys* tulee käyttää, kun kyse on oikeussääntöjen antamisesta (= normipäätöksestä), ja sanaparia *päättää/päätös*, kun on kysymys hallintopäätöksen tekemisestä.

Vaikka ministeriöt edellä mainitun lain mukaan voivat julkaista omaa määräyskoelmaa, on syytä korostaa, että ministeriöt eivät enää anna oikeussääntöjä sisältäviä ministeriön päätöksiä tai määräyksiä. Ministeriö käyttää oikeussääntöjen antamisen valtaa antamalla asetuksia.

Lainsäädäntövallan delegoinnin yhteydessä oikeussäännöillä tarkoitetaan aineelliselta sisällöltään lainsäädäntövallan alaan kuuluvia, yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia velvoittavia yleisiä oikeusnormeja. Oikeussääntöjen antamisen vallan osoittamisessa viranomaiselle on näin



ollen kyse eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan delegoinnista siten, että valtuutuksen saava toimielin voi enemmän tai vähemmän itsenäisesti antaa yleisiä ja lainsäädäntövallan alaan kuuluvia aineellisia oikeusnormeja. Oikeussääntöinä ei sen sijaan pidetä aineelliselta sisällöltään toimeenpanovallan alaan kuuluvia hallinnon sisäisiä ja lähtökohtaisesti vain viranomaista velvoittavia määräyksiä. Tällaiset hallinnon sisäiset määräykset annetaan viranomaisen yleistöimivallan nojalla. (Ks. jäljempänä jakso 13.9).

Viranomaisen käsite ei ole yksiselitteinen. Yleisesti voidaan kuitenkin lähteä siitä, että viranomainen on lailla tai asetuksella järjestetty julkista tehtävää hoitava toimielin. Viranomaiset ja niiden virkamiehet toimivat asemansa takia virkavastuulla. Samasta syystä viranomaisiin ja niiden virkamiehiin sovelletaan yleishallinto-oikeudellista lainsäädäntöä. (Ks. myös jakso 10.) Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on hyväksytty perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettua toimivaltaa oikeussääntöjen antamiseen niin valtion ja kunnan viranomaisille kuin itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille ja eräille alueellisille itsehallintotoimielimille. Yleisimmin määräystenantovaltaa on osoitettu valtionhallinnon keskusvirastoille.

Perustuslakivaliokunta on katsonut Suomen Pankin olevan sellainen ”muu viranomainen”, jolle voidaan antaa määräystenantovaltaa<sup>929</sup>, samoin Rahoi-  
tustarkastuksen<sup>930</sup> ja Viestintäviraston<sup>931</sup>.

Myös maakuntavaltuustoa perustuslakivaliokunta on pitänyt sellaisena perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuna viranomaisena, joka voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä ja jos sääntelyn asiallinen merkitys ei edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.<sup>932</sup>

Sitä vastoin Eläketurvakeskus ei ole ollut sellainen muu viranomainen, joka perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla olisi voitu lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä.<sup>933</sup>

<sup>929</sup> PeVL 17/2003 vp, s. 3/I

<sup>930</sup> PeVL 4/2005 vp, s. 4/II

<sup>931</sup> PeVL 9/2004 vp, s. 8/I

<sup>932</sup> PeVL 65/2002 vp, s. 4/II

<sup>933</sup> PeVL 30/2005 vp, s. 6/II

### 13.8.3 Valtuuden edellytykset ”määrätyt asiat”, ”erityiset syyt” ja ”täsmällisesti rajattu soveltamisala”

Perustuslain mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä *määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella*. Lisäksi valtuutuksen tulee perustuslain mukaan olla *soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu*.

Viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä vain määrätyistä asioista. Näiltä osin kyse on valtuuttavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta määritellä valtuuden piiriin kuuluvat asiat laissa. Valtuutuksesta on siten säädettävä laissa tavanomaista tarkemmin. Perustuslain mukaan viranomaiselle lailla säädettävän valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tässäkin suhteessa säännös edellyttää valtuutukselta tavanomaista suurempaa täsmällisyyttä. Valtuutuksen soveltamisalaa voidaan rajata esimerkiksi alueellisesti, henkilöllisesti, asiallisesti tai ajallisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa usein määräyksen tarkasti rajattua kohderyhmää.

*Erityinen syy* voi puolestaan olla käsillä esimerkiksi silloin, kun kyseessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon liittyy ainoastaan vähäistä harkintavallan käyttöä. Myös tarve poikkeuksellisen usein tai poikkeuksellisen nopeasti muutettavien säännösten antamiseen saattaa muodostaa perustuslaissa tarkoitetun erityisen syyn, kuten myös tarve ammatillisten erityispiirteiden sääntelyyn. Erityisten syiden on kuitenkin aina liityttävä sääntelyn kohteeseen eikä siitä riippumattomiin muihin seikkoihin. Erityisen syyn vaatimus edellyttää myös, että on painavia perusteita osoittaa oikeussääntöjen antamisen valtaa ministeriön sijasta muulle viranomaiselle.

Viranomaiselle ei voida antaa rajoituksetonta toimivaltaa antaa laista poikkeavia määräyksiä. Valtuutta on täsmennettävä määräystenantovallan käyttämistä rajaavin tai ohjaavin maininnoin esimerkiksi siitä, missä tarkoituksessa tai millaisia tilanteita silmällä pitäen viranomainen voi määrätä asiasta toisin.<sup>934</sup>

Viranomaisen määräyksellä ei liioin voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi sellaisista seikoista, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla tai asetuksella.<sup>935</sup>

<sup>934</sup> PeVL 35/2005 vp, s. 4/II sekä esim. PeVL 20/2004 vp, s. 4/II ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot.

<sup>935</sup> Ks. esim. PeVL 25/2005 vp, s. 4/II, PeVL 17/2004 vp, s. 4/I.

Katsoessaan Rahoitustarkastuksen sellaiseksi ”muuksi viranomaiseksi”, jolle voidaan antaa määräystenantovaltaa, perustuslakivaliokunta katsoi säänneltävään toimintaan liittyvän runsaasti sellaisia ammatillisia erityispiirteitä, joita oli pidettävä perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina sääntelyn kohteeseen liittyvinä erityisinä syinä. Valtuudet olivat lain säännöksiin riittävän tarkasti sidottuja, kun otettiin huomioon sääntelyn kohteena olevan toiminnan luonne ja erityispiirteet.<sup>936</sup>

Oikeussääntöjen antaminen on eri asia kuin hallintopäätöksen tekeminen. Viranomaisen toimivallan luonteen tulee sen vuoksi selkeästi ilmetä laista. Jos kysymys ei ole oikeussääntöjen antamisesta vaan hallintopäätöksen tekemisestä, asian laatu on ilmaistava laissa.

### 13.8.4 Kuntien määräystenantovalta

Kuntien määräystenantovallan osalta perustuslakivaliokunta on perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon liittyvien näkökohtien vuoksi katsonut, että lailla voidaan osoittaa kunnille määräystenantovaltaa jossain määrin laajemmalti kuin perustuslain 80 §:n 2 momentin perusteella on mahdollista uskoa valtion viranomaisille<sup>937</sup>. Valiokunta on tällaisen määräystenantovaltuutuksen yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että päätös määräysten hyväksymisestä on saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi. Kunnallisilla määräyksillä voi kuitenkin olla vain lakia tarkentava rooli eikä kunnallisilla määräyksillä voida ohittaa perustuslain 80 §:n 1 momentissa asetettuja lailla säätämisen vaatimuksia<sup>938</sup>.

## 13.9 Hallinnon sisäiset määräykset

### 13.9.1 Hallinnon sisäisten määräysten oikeusperusta

Valtioneuvosto käyttää perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan hallitusvaltaa, ja sillä on perustuslain 65 §:ssä tarkoitettu yleistoimivalta hallitus- ja

<sup>936</sup> PeVL 16/2003 vp, s. 3/II, PeVL 67/2002 vp, s. 3–4, PeVL 24/2002 vp, s. 6

<sup>937</sup> PeVL 64/2002 vp, s. 2/I

<sup>938</sup> Ks. esim. kunnallisten viranhaltijoiden oikeusaseman sääntelystä kuntien virkasäännöissä PeVL 3/2000 vp, s. 3 sekä kunnallisia elintarvikemääräyksiä koskevasta valtuutuksesta PeVL 37/2005 vp, s. 5/II, jossa viitataan myös ratkaisuihin PeVL 12/2005 vp, s. 2/I, PeVL 45/2004 vp, s. 4/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 4/I.

hallintoasioissa. Valtioneuvoston jäsenille kuuluvan parlamentaarisen vastuun vastapainona valtioneuvostolla katsotaan olevan sen yleistoimivaltaan perustuva oikeus ohjata alaistaan hallintokoneistoa. Valtioneuvoston ohjausvallan käytössä on kuitenkin otettava huomioon oikeusvaltion hallintoa velvoittava julkisen vallan lainalaisuuden periaate. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Yleistoimivaltansa nojalla ja lainalaisuusperiaatteen puitteissa valtioneuvosto voi ohjata valtion hallintokoneistoa ja antaa tässä tarkoituksessa hallinnon sisäisiä määräyksiä, vaikka määräystenantovallasta ei olisikaan lailla erikseen säädetty. Samoin ministeriöt, joiden tulee perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan vastata hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan, voivat ilman lailla säädettyä nimenomaista valtuuttakin antaa hallinnon sisäisiä määräyksiä omalla hallinnonalallaan.

Käytännössä voi joskus olla tarpeen osoittaa jonkin hallinnonalan keskusvirastolle toimivaltaa valtion viranomaisia koskevien hallinnollisten määräysten antamiseen. Toisin kuin valtioneuvoston ja ministeriöiden kohdalla, tällaisesta keskusviraston toimivallasta hallinnollisten määräysten antamiseen on säädetty nimenomaisesti lailla<sup>939</sup>.

### 13.9.2 Hallinnon sisäisten määräysten rajat

Valtioneuvoston ja kunkin ministeriön tehtäviin liittyvän yleistoimivaltan nojalla voidaan antaa vain valtion viranomaisia velvoittavia hallinnollisia määräyksiä, jotka eivät sisällä yleisiä oikeussääntöjä vaan ainoastaan hallinnon sisäisiä määräyksiä. Hallinnolliset määräykset ovat luonteeltaan oikeudellisesti sitovia. Tällaisia ovat esimerkiksi ministeriöiden alaiseen valtionhallintoon kohdistetut sisäiset määräykset. Lisäksi oman ryhmässä muodostavat erilaiset johtosäännöt ja virastojen työjärjestykset. Varsinkin ministeriön työjärjestys annetaan kuitenkin ministeriön asetuksena valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 7 §:n 2 momentin nojalla. Viime kädessä perustuslain 80 § rajaa niiden käyttöalan ja sisällön. Hallinnon sisäinen määräys ei voi koskea esimerkiksi yksityisiä henkilöitä tai yhteisöjä eikä kuntia, joiden itsehallinnosta säädetään perustuslain 121 §:ssä. Joissakin tapauksissa valtion viranomaisesta velvoittavalla hallinnon sisäisellä määräyksellä tosin voi teknisten tai muutoin asialliselta merkitykseltään vähäisten yksityiskohtien osalta olla myös hallinnon ulkopuolelle ulottuvia sivuvaikutuksia.

<sup>939</sup> PeVL 42/2006 vp, s. 7/II

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla.

### **13.9.3 Hallinnon sisäisiä määräyksiä sisältävät valtioneuvoston ja ministeriön päätökset**

Hallinnon sisäisiä määräyksiä voidaan antaa valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä. Myös valtioneuvoston tai ministeriön asetukseen voi sisältyä aineelliselta sisällöltään hallinnolliseksi luonnehdittavia säännöksiä, mutta itse asetuksen antamisen on tällöinkin perustuttava laissa säädettyyn valtuutukseen. Hallinnon sisäisiä määräyksiä sisältävien valtioneuvoston ja ministeriön päätösten käyttöala on hyvin suppea. Tässä tarkoitettuja päätöksiä ei saa sekoittaa ennen perustuslain voimaantuloa annettuihin valtioneuvoston ja ministeriön ”päätöksiin”, joista valtaosa on katsottava perustuslain mukaisiksi valtioneuvoston tai ministeriön asetuksiksi.

Yleistoimivaltaan perustuvalla valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä ei saa antaa lain tai asetuksen alaan kuuluvia oikeussääntöjä. Perustuslain 107 §:n mukaisesti lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, jos säännös (esimerkiksi valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä annettu hallinnon sisäinen määräys) on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä annettu hallinnon sisäinen määräys on perustuslain 107 §:ssä tarkoitettulla tavalla ristiriidassa muun lain kanssa myös silloin, jos määräys on valtuuttavan lain nojalla annetun asetuksen vastainen.

### **13.9.4 Suositus suhtautua pidättyvästi hallinnollisten määräysten antamiseen**

Rajanveto nimenomaista asetuksenantovaltuutta edellyttävän aineellisen oikeussäännön ja valtioneuvoston yleistoimivaltaan kuuluvan hallinnollisen määräyksen (hallinnon sisäisen määräyksen) välillä voi olla käytännössä hankalaa. Sen vuoksi etenkin valtion hallinnon ulkopuolelle ulottuvia sivuvaikutuksia aiheuttavia määräyksiä ei tule antaa pelkästään valtioneuvoston yleistoimivaltaan tukeutumalla.

## 13.10 Kielto valtuuttaa ”ohjeiden” antamiseen

”Ohje” ei ole oikeussääntö eikä myöskään oikeudellisesti sitova. Ohje voi olla esimerkiksi neuvo, käyttöohje tai jokin suositus. Viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman erityistä valtuutusta. Säännökset mahdollisuudesta antaa ohjeita ovat sen vuoksi tarpeettomia ja lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Tämän vuoksi valtuudesta ohjeiden antamiseen ei saa säätää.<sup>940</sup>

<sup>940</sup> esim. PeVL 30/2005 vp, s. 6/II, PeVL 20/2004 vp, s. 4/I, PeVL 17/2004 vp, s. 4/I, PeVL 6/2003 vp, s. 4/I

## 14 SÄÄDÖSTEN RAKENNE

### 14.1 Uudet säädökset ja muutossäädökset

Edellä jaksossa 13 on kerrottu, että säädöksiä ovat lait ja asetukset. Tässä jaksossa kuvataan, minkälaiset rakennetta koskevat vaatimukset lakien ja asetusten tulee täyttää.

Olemassa oleviin säädöksiin, lakeihin ja asetuksiin, tehdään usein jälkeensä muutoksia. Muutoksissa noudatetaan osin erilaista kirjoittamistapaa kuin ”itsenäisissä säädöksissä”. Uusia, itsenäisiä säädöksiä kutsutaan tässä oppaassa uusiksi säädöksiksi tai alkuperäisiksi säädöksiksi ja säädöksiä, joilla uusiin säädöksiin tehdään muutoksia, muutossäädöksiksi.

### 14.2 Säädöksen osat

#### 14.2.1 Säädöksen osien nimitykset

Jokaisessa säädöksessä on nimike, johtolause, yksi tai useampi pykälä ja voimaantulosäännös. Pykälät voidaan jakaa momentteihin, momentit kohtiin ja kohdat alakohtiin. Pykälät voidaan ryhmitellä luvuiksi ja laajoissa laeissa luvut vielä osiksi (aikaisemmin vaihtoehtoisesti osastoiksi). Lukuihin jakamattomissa säädöksissä sekä lukujen sisällä pykälien ryhmittelyyn voidaan käyttää väliotsikoita.

### 14.2.2 Pykälien numerointi

Pykälät numeroidaan arabialaisin numeroin, esimerkiksi 1 §, ja pykälännumero pykälänmerkkeineen sijoitetaan keskitettynä omalle rivilleen pykälän tekstin edelle. Pykälännumeron perässä ei käytetä säädöstekstissä eikä yleensääkään lakikielessä pistettä.

Lukuihin jaettujen säädösten pykälät voidaan numeroida joko juoksevasti lain alusta loppuun tai luvuittain. Luvuittainen numerointi tulee kysymykseen laajahkoissa laeissa.

Pykälät on numeroitu luvuittain esimerkiksi rikoslaissa (39/1889), kirkkolaissa (1054/1993), merilaissa (674/1994), konkurssilaissa (120/2004), vankeuslaissa (267/2005), tutkintavankeuslaissa (268/2005) ja ulosotto-kaareissa (705/2007).

Luvuittain numeroituihin pykäliin viitataan mainitsemalla luku ja pykälä, esimerkiksi 2 luvun 2 § ja 5 luvun 7 §. Kun luvun sisällä viitataan saman luvun pykäliin, puhutaan kuitenkin vain pykälistä lukua mainitsematta.

### 14.2.3 Pykälien otsikot

Pykälät voidaan otsikoida. Jos säädös on vain muutaman pykälän mittainen, pykälien otsikoiminen ei ole tarkoituksenmukaista.

Pykälän otsikko kursivoidaan, ja se sijoitetaan keskitettynä omalle rivilleen pykälännumeron ja pykälän tekstin väliin.

Pykälien otsikoiden tulee olla lyhyitä ja ytimekkäitä. Niissä ei saa olla relaatiivilauseita, kuten ei säädöksen muidenkaan osien otsikoissa.

Jos säädöksessä käytetään pykälän otsikoita, jokainen pykälä otsikoidaan. Joidenkin vanhojen lakien, kuten oikeudenkäymiskaaren ja rikoslain, laajoissa osittaisuudistuksissa pykälien otsikoimiseen on siirrytty luvuittain. Siirryttäessä otsikointiin otsikoita käytetään luvun jokaisessa pykälässä.

Jos pykälät otsikoidaan, saman säädöksen jokaiselle pykälälle annetaan oma otsikkonsa. Kahdella eri pykälällä ei saa olla samaa otsikkoa.



## 9 §

*Hyvän kielenkäytön vaatimus*

Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

### 14.2.4 Väliotsikointi pykälien otsikoinnin asemesta

Niin sanotun 3–3–3-säännön mukaan pykälässä saa olla enintään kolme momenttia, momentissa enintään kolme virkettä ja virkkeessä enintään kolme lausetta. Jos pykälistä uhkaa otsikoinnin takia tulla liian pitkiä, on selkeämpää ryhmitellä pykälät väliotsikoiden alle ilman pykäläotsikoita.

*Hinnan määräytyminen*

## 45 §

Jos tavarán hintaa ei voida katsoa sovitun, ostajan on maksettava hinta, joka on kohtuullinen ottaen huomioon tavarán laatu ja ominaisuudet, kaupantekohetken käypä hinta sekä muut olosuhteet.

## 46 §

Jos hinta on laskettava lukumäärän, mitan tai painon mukaan, hintalaskelman perustaksi on otettava tavarán määrä vaaranvastuun siirtyessä ostajalle.

Hinnan määräytyessä tavarán painon mukaan pakauksen paino on ensin vähennettävä.

## 47 §

Jos ostaja on saanut laskun, siinä ilmoitettu hinta sitoo häntä, jollei ostaja kohtuullisessa ajassa ilmoita myyjälle, ettei hän hyväksy hintaa, eikä alemmasta hinnasta voida katsoa sovitun tai vaadittu hinta ole kohtuuton.

### 14.2.5 Momenttien yksilöinti

Momentteja ei yleensä numeroida. Jos poikkeuksellisesti halutaan myös momentit numeroida<sup>941</sup>, käytetään momentin alkuun sijoitettavaa numeroa, joka erotetaan momentin muusta tekstistä pisteellä, esimerkiksi: 1. Tätä asetusta sovelletaan – –. Jos pykälässä on vain yksi momentti, sitä ei kuitenkaan numeroida. Tällaiseen pykälään ei voida lisätä uutta momenttia, vaan momenttien numeroimiseksi koko pykälä on muutettava.

Riippumatta siitä, numeroidaanko momentit vai ei, niihin viitattaessa käytetään arabialaista numeroa, esimerkiksi 1 momentti, 3 momentti (mutta molempiin viitattaessa 1 ja 3 momentti). Jos pykälässä on vain yksi momentti, ei viitata momenttiin vaan pelkkään pykälään.

Jos säädökseen joudutaan voimaantulosäännöksen lisäksi kirjoittamaan usean momentin verran siirtymäsäännöksiä ja niissä joudutaan viittamaan toisiinsa, momentit voidaan lukemisen helpottamiseksi numeroida. Tällöin voimaantulosäännös ja siirtymäsäännökset kirjoitetaan uudessa säädöksessä eri pykäliin, joista ensimmäinen otsikoidaan *Voimaantulo* ja jälkimmäinen *Siirtymäsäännökset*. Näin on tehty esimerkiksi konkurssilaissa (120/2004). Jotta 3–3–3-sääntöä ei rikottaisi, siirtymäsäännökset saatetaan joutua kirjoittamaan useiksi erillisiksi pykäliksi, joista jokaisella on oma otsikkonsa.

### 14.2.6 Kohtien johdantokappale ja numerointi

Momentti tai yksimomenttinen pykälä voi jakautua kohtiin. Kohtia edeltää tällöin yhdestä tai useammasta virkkeestä muodostuva johdantokappale, joka päättyy kaksoispisteeseen. Kohdat numeroidaan arabialaisin numeroin, jotka erotetaan kohdan muusta tekstistä oikeanpuoleisella kaarisulkeella. Jos momentit on numeroitu, kohtien järjetys ilmaistaan kuitenkin pienaakkosin.

### 14.2.7 Alakohtien yksilöinti

Kohdat voivat jakautua edelleen alakohtiin, jotka merkitään pienaakkosin ja oikealla kaarisulkeella. Alakohtiin viitattaessa on puhuttava tietyn koh-

<sup>941</sup> Ks. esim. autojen ja perävaunujen rakenteesta ja varusteista annettu liikenne- ja viestintäministeriön asetus (1248/2002).

dan tietystä alakohdasta käyttämättä lyhennettyjä muotoja. Oikeaa kaarisuljetta ei merkitä viittaukseen. Kirjoitetaan siis esimerkiksi 5 §:n 1 kohdan a alakohta. Tällaista alakohtaa ei voida kutsua 5 §:n 1 a kohdaksi, koska 1 a kohdalla tarkoitetaan 1 ja 2 kohdan väliin jälkeensä muutossäädöksellä lisättyä uutta kohtaa.

### **14.2.8 Kohtien ja alakohtien erottaminen toisistaan**

Kohdat ja alakohdat erotetaan toisistaan puolipisteellä (;), ja puolipistettä käytetään myös toiseksi viimeisen kohdan perässä mahdollisesti olevan sidesanan (ja, sekä, tai, taikka) edessä. Sidesanojen eli konjunktioiden käytöstä kerrotaan jaksossa 24.5.

Sidesanat on hyvä jättää pois tapauksissa, joissa sekaantumisen vaaraa ei ole, toisin sanoen tapauksissa, joissa jo johdantokappaleesta käy ilmi, ovatko kohtien tai alakohtien säännökset vaihtoehtoisia vai toisiaan täydentäviä. Tarpeettomat sidesanat jätetään pois senkin vuoksi, että alkuperäisten kohtien perään joudutaan toisinaan myöhemmin lisäämään uusia kohtia.

Rangaistussäännöksissä kohdat erotetaan toisistaan puolipisteen asemesta pilkulla. Kohdan lopussa olevaa sidesanaa ei rangaistussäännöksissä eroteta pilkulla, ellei sidesanan edellä oleva sivulause kielipillisesti edellytä pilkkua. Niin sanottu loppukappale on sallittu vain rangaistussäännöksissä, joiden rakenteesta on esimerkki jaksossa 14.2.10.

Ruotsinkielisissä teksteissä käytetään kohtien ja alakohtien erottamiseen toisistaan pilkkua puolipisteen sijasta.

### **14.2.9 Johdantokappaleen ja kohtien virkerakenne**

Johdantokappaleen sekä sitä seuraavien kohtien ja alakohtien tulee keskenään muodostaa looginen virke. Tämän vuoksi kohtaa ei saa erottaa pisteellä (eikä muullakaan välimerkillä) useammaksi virkkeeksi. Jos on aivan välttämätöntä ottaa kohtaan virkeyhteyteen kuulumaton maininta, se erotetaan kohdan muusta tekstistä puolipisteellä ja aloitetaan pienellä alkukirjaimella.

## 2 §

*Puolustusvoimien tehtävät*

Puolustusvoimien tehtävänä on:

1) Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluu:

a) maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen;

b) kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen;

c) sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen;

2) muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu:

a) virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi;

b) pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja;

c) osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta; sekä

3) osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.

## 14.2.10 Rangaistussäännösten kohtajako

Teon ja laiminlyönnin säätämisestä rangaistavaksi ja rangaistussäännösten kirjoittamisesta kerrotaan jaksossa 12.9.

Rangaistussäännöksissä, joissa rikoksen tunnusmerkeissä esitetään vaihtoehtoisia tekotapoja, tunnusmerkit on havainnollisuuden lisäämiseksi tapana jakaa pykälän sisäisiin kohtiin.

## 2 §

*Murha*

Jos tappo tehdään

1) vakaasti harkiten,

2) erityisen raa'alla tai julmalla tavalla,

3) vakavaa yleistä vaaraa aiheuttaen tai

4) tappamalla virkamies hänen ollessaan virkansa puolesta ylläpitämässä järjestystä tai turvallisuutta taikka virkatoimen vuoksi

ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentehtäjä on tuomittava *murhasta* vankeuteen elinkaudeksi.

Yritys on rangaistava.

Kuten esimerkistä havaitaan, johdantokappaletta vastaavan alkukappaleen lopussa ei rangaistussäännöksissä käytetä kaksoispistettä ja kohtien lopussa on pilkku tai sidesana. Sidesanan edessä ei ole pilkkua. Loppukappale (– ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen –) on sallittu vain rangaistussäännöksissä.

### **14.2.11 Lukujen numerointi ja otsikointi**

Luvut numeroidaan arabialaisin numeroin. Luvun otsikko jaetaan kahdelle riville. Ylempänä rivinä on numero-osa normaalitekstillä. Sana ”luku” kirjoitetaan numeron perään pienellä alkukirjaimella. Alempana rivinä on varsinainen otsikko-osa lihavoituna.

1 luku

**Yleiset säännökset**

### **14.2.12 Osien numerointi ja otsikointi**

Osat, joihin vain varsin laajat säädökset voidaan jakaa, numeroidaan roomalaisin numeroin. Ne otsikoidaan kuten luvut, mutta osan otsikossa käytetään suuraakkosia.

V OSA

**KIRKON YHTEINEN HALLINTO**

### **14.2.13 Väliotsikot**

Väliotsikot kirjoitetaan kurstiivilla, eikä niitä numeroida.

### 14.2.14 Voimaantulosäännös ja sen sijoittaminen

Voimaantulosäännös sijoitetaan uusissa säädöksissä tavalliseksi numeroituksi pykäläksi.

5 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutossäädöksissä voimaantulosäännös sijoitetaan muutettavien lainkomentien jälkeen niistä palstaviivalla erotettuna.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

### 14.2.15 Päiväykset ja allekirjoitukset

Lopullisissa, säädöskokoelmassa julkaistavissa säädöksissä on nimikkeen ja johtolauseen välissä tieto antopaikasta ja -päivästä sekä lopussa päiväys ja allekirjoitukset, mutta hallituksen esitykseen sisältyviin lakiehdotuksiin niitä ei vielä oteta. Ne otetaan eduskunnan hyväksymään lakiin, kun se esitellään vahvistettavaksi. Eri asia on, että hallituksen esityksen lopussa on lakiehdotuksesta sivuviivalla erotettuna esityksen päiväys ja allekirjoitukset.

Valtioneuvoston kanslia on antanut päiväyksistä ja allekirjoituksista erilliset ohjeet, jotka ovat Senaattorissa.

## 14.3 Sädöksen jäsentely

### 14.3.1 Sädöksen jäsentelyn peruseriaatteen

Lait, kuten kaikki säädökset, jaetaan pykäliin. Pykälät voidaan ryhmitellä luvuiksi ja luvut osiksi. Pykälien ryhmittelyssä voidaan käyttää apuna myös väliotsikoita joko lukujaottelun asemesta taikka lukujaottelun lisäksi lukujen sisällä. Runsasta otsikointia on kuitenkin vältettävä, sillä se pikemminkin häiritsee kuin selkeyttää.

Käytännössä käytetään yleisimmin lukujaottelua. Osajakoa käytetään vain hyvin laajoissa laeissa. Suppeahkoissa säädöksissä riittää pelkkä pykäläjako taikka väliotsikoilla jäsennelty pykäläjako. Muutaman pykälän säädöksissä edes pykälä ei otsikoida.

Vaikka se, miten säädöksen pykälät teknisesti ryhmitellään, voidaan valita kussakin tapauksessa erikseen, on muistettava, että valittu ratkaisu on sitova. Jos käytetään lukujakoa, koko laki on jaettava lukuihin. Niin ikään jos käytetään väliotsikkoja, otsikoinnin on oltava kattava: ei voi olla pykälä, jotka eivät kuulu minkään otsikon alaisuuteen. Väliotsikointia voidaan kuitenkin tarvittaessa soveltaa lukukohtaisesti niin, että väliotsikkoja käytetään vain jossakin tai joissakin lain luvuista.

### 14.3.2 Rakenteen johdonmukaisuus

Lain samoin kuin yksittäisen pykälän rakenteen tulee olla johdonmukainen. Se merkitsee muun ohessa sitä, että pääasiat esitetään ennen sivuseikkoja ja pääsäännöt ennen lisäehtoja ja poikkeuksia.

Samoja asiakokonaisuuksia koskevat säännökset kootaan yhteen.

Johdonmukaisuus edellyttää myös, että samaan pykälään, ainakaan samaan momenttiin, ei oteta eri tahoihin kohdistuvia normeja.

### 14.3.3 Säännösten järjestys

Aineellisoikeudellisia säännöksiä ja menettelytapasäännöksiä ei saa sijoittaa sekaisin toistensa lomaan. Mahdolliset säännökset lain tarkoituksesta ja soveltamisalasta sijoitetaan lain alkuun. Jos laissa käytettävien käsitteiden määrittely on tarpeen, myös määritelmät sijoitetaan toisinaan alkuun siitä huolimatta, että ne yleensä ovat luontevammat asianomaisten aineellisoikeudellisten säännösten yhteydessä. Mahdollisten alkusäännösten jälkeen sijoitetaan varsinaiset aineellisoikeudelliset säännökset, joilla laki yleensä on suositeltavinta enemmittä selityksittä aloittaa, kuten jaksossa 18.1 kerrotaan. Viranomaisia ja näiden toimintaa, menettelytapaa, muutoksenhakua ja täytäntöönpanoa koskevien säännösten paikka on lain loppupuolella. Tavallisesti viimeisinä ovat voimaantulosäännökset, säännökset kumottavista säädöksistä ja säännöksistä sekä tarvittavat siirtymäsäännökset.

Usein voidaan noudattaa pääpiirteissään seuraavaa sijoittelua:

- lain aloitus
- aineellisoikeudelliset säännökset
- viranomaiset ja niiden toiminta
- menettelytavat
- muutoksenhaku
- rangaistussäännökset
- voimaantulo
- kumoamissäännökset
- soveltaminen
- siirtymäsäännökset

Edellä selostetusta järjestyksestä on toisinaan syytä poiketa sijoittamalla lain täytäntöönpanosta huolehtivia viranomaisia koskevia perussäännöksiä aineellisoikeudellisten säännösten edelle. Poikkeaminen on aiheellista varsinkin, jos lain alkupuolelle muuten tulisi viittauksia jäljempänä oleviin, viranomaisia koskeviin pykäliin.

#### **14.3.4 Lukujen otsikot**

Jos laki jaetaan lukuihin, lain ensimmäisen luvun otsikko on tavallisesti ”Yleiset säännökset”, toiseksi viimeisen luvun otsikko ”Erinäiset säännökset” ja viimeisen luvun otsikko ”Voimaantulo”. Jos laissa ei voimaantulosäännöksen lisäksi ole kumoamis- tai siirtymäsäännöksiä, myös voimaantulosäännös voidaan sijoittaa lukuun ”Erinäiset säännökset”. Koska siirtymäsäännökset liittyvät lain voimaantuloon, on tarpeetonta otsikoida lukua ”Voimaantulo ja siirtymäsäännökset”, pelkkä ”Voimaantulo” riittää. Myös kumoamissäännökset liittyvät voimaantuloon.

#### **14.3.5 3–3–3-sääntö**

Lain ymmärrettävyyttä palvelee sääntö, että pykälässä saa olla enintään kolme momenttia, momentissa enintään kolme virkettä ja virkkeessä enintään kolme lausetta.



### 14.3.6 Ei viittauksia jäljempänä tulevaan tekstiin

Lakitekstiä koskee sama sääntö kuin mitä tahansa muutakin asiatekstiä: sitä, mitä sanotaan vasta jäljempänä, ei voida edellyttää tunnetuksi. Laki onkin pyrittävä kirjoittamaan niin, että vasta jäljempänä oleviin säännöksiin ei jouduta viittaamaan.

### 14.3.7 Asetuksenantovaltuuksien sijoittaminen

Nykyistä perustuslakia edeltäneen käytännön mukaan oli tapana ottaa lain loppuosaan yleinen valtuutussäännös, esimerkiksi ”Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.”. Nykykäytännön mukaan yleinen valtuutussäännös ei riitä, vaan edellytetään täsmällistä ja tarkaraajaista valtuutussäännöstä. Asetuksenantovaltuuksista kerrotaan jaksossa 13.

Suositeltavaa on kirjoittaa säännökset asetuksenantovaltuuksista aineellisten säännösten yhteyteen omaksi momentikseen taikka, jos 3–3–3-sääntö näin rikkoutuisi, omaksi pykäläkseen. Jos laissa on vähän pykälää tai jos asetuksenantovaltuuksien kirjoittaminen aineellisten pykälien yhteyteen merkitsisi tyyliä toistoa, valtuutukset voidaan koota lain loppupuolelle omaksi pykäläkseen tai omiksi pykäläkseen. Tällöin on muistettava yksilöidä valtuutukset tarkasti viittaamalla lainkohtiin, joihin ne liittyvät.

## 14.4 Liitteet

### 14.4.1 Liitteessä säätäminen

Lakeihin ja asetuksiin voidaan eräissä poikkeuksellisissa tapauksissa ottaa liitteitä. Liite tulee kysymykseen lähinnä vain, jos esitystapaan liittyvät syyt sitä puoltavat. Liitettä voidaan harkita käytettäväksi esimerkiksi, jos säädöksen on otettava kaavio tai kuva taikka jokin hyvin pitkä luettelo, joka ei luontevasti sovellu osaksi pykälätekstiä.

### 14.4.2 Liitteen kytkeminen pykälätekstiin

Liite on kytkettävä osaksi säädöstä itse pykälätekstissä siten, että täsmällisyyden ja selkeyden vaatimukset täyttyvät. Aineellinen perussäännös – säännös, jolla kielletään, käsketään tai sallitaan, – on aina otettava itse pykälätekstiin esimerkiksi seuraavasti:

Liitteessä mainittua työvälinettä ei saa käyttää työssä, ennen kuin se on 1 momentin mukaisesti tarkastettu.

Öljypäästömaksu määrätään päästön määrän ja aluksen bruttovetoisuuden perusteella liitteenä olevan maksutaulukon mukaisesti.

### 14.4.3 Säädöshierarkia

Liitteessä säätämällä ei voida poiketa säänneltävää asiaa koskevasta säädöstasosta. Näin esimerkiksi lain liitteeksi ei tule ottaa asioita, joista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella tai ministeriön asetuksella.

### 14.4.4 Liitteen rakenne ja liitteen muuttaminen

Liitettä laadittaessa on arvioitava, säädetäänkö liitteessä jostakin asiasta, johon kohdistuva sääntely on altista muutoksille. Jotta liitettä voitaisiin myöhemmin muuttaa – muuttamatta sitä kokonaan –, liite on rakennettava lakitekstin tavoin muutokelpoisista osista. Esimerkiksi laajan luettelon tai luettelonomaisesti esitettyjä säännöksiä sisältävän liitteen osat on numeroitava, jotta muutettaessa osa se voidaan yksilöidä esimerkiksi *liitteen A kohdaksi 5*. (Pykälissä oleviin kohtiin viitattaessa kirjoitetaan aina 5 kohta, ei ”kohta 5”.) Voidaan viitata myös *liitteessä A olevaan 5 kohtaan* tai *liitteessä IV olevaan B jaksoon*, mutta ei ”liitteen A 5 kohtaan” tai ”liitteen IV B jaksoon”.

Lähtökohta on, kuten pykälää muutettaessa, että jos liitettä täytyy muuttaa, se ehdotetaan muutettavaksi kokonaan (ks. jakso 14.5.4). Esimerkiksi jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (179/2012) liitteitä 1 ja 2 ei voida muuttaa muuten kuin kokonaan. Asetuksen liitteessä 4 on johdannon ja sisällysluettelon lisäksi jätteen syntyttävän tai -paikan mukaan numerokoo-

dein ryhmitelty luettelot jätteistä. Viimeksi mainittu liite on periaatteessa ajateltavissa muutettavaksi osittainkin, mutta muutettavien kohtien riittävä yksilöiminen, jos myös johdantoa tai sisällysluetteloa täytyy muuttaa, lieenee työlästä, ja virheiden vaara on suuri.

Jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen liitteet 3 ja 5 puolestaan ovat esimerkkejä liitteistä, jotka voidaan kokonaan muuttamista koskevasta lähtökohdasta poiketen ajatella muutettaviksi myös osaksi siten, että muutetaan esimerkiksi liitteen 3 kohta 2 (kokonaisuudessaan).

## **14.5 Muutossäädöksen rakenne**

### **14.5.1 Muutossäädöksen rakenteen peruseriaatteen**

Muutossäädöksen rakenne noudattaa muutettavan säädöksen rakennetta. Muutossäädökseen otetaan vain muutettavat lainkohdat. Pykälännumero ja mahdollinen pykälän otsikko merkitään muutossäädökseen kuitenkin myös silloin, kun pykälää muutetaan vain osittain. Pykälän tai momentin kohtaa tai kohtia muutettaessa otetaan muutossäädökseen myös niitä edeltävä johdantokappale silloinkin, kun sitä ei muuteta. Sama koskee kohtien jäljessä olevaa, kohdille yhteistä loppukappaletta, jota saa käyttää vain rangaistus-säännöksissä.

Jos muutetaan pelkästään säädöksen liitettä tai liitteitä, muutossäädökseen itseensä tulee nimikkeen ja johtolauseen lisäksi vain voimaantulosäännös. Itse liitteen tai liitteiden teksti liitetään säädökseen omalle sivulleen tai omille sivuilleen (allekirjoitusten jälkeen).

### **14.5.2 Muuttamatta jäävän momentin tai kohdan merkitseminen**

Kun pykälää muutetaan vain osittain, muuttamatta jäävä yksi tai useampi momentti tai kohta osoitetaan palstan levyisellä katkoviivalla.

## 2 §

*Soveltamisala*

-----

Lakia sovelletaan 1 momentissa säädetyn edellytyksin myös:  
 1) siviilipalveluslain (1446/2007) 1 §:ssä tarkoitetun siviilipalvelusvelvollisen työpalveluun;

-----

Jos säädöksessä olevasta liitteestä muutetaan vain osa, muuttamatta jäävä osa osoitetaan samoin liitteen levyisellä palstaviivalla. Sana ”Liite” mahdollisine järjestysnumeroineen kirjoitetaan aina näkyviin.

### **14.5.3 Luvun otsikot ja väliotsikot muutossäädöksissä**

Lukujen otsikoita ja väliotsikoita ei yleensä oteta muutossäädöksen tekstiin, jollei niitä muuteta. Jos kuitenkin muutettavassa säädöksessä pykälät on numeroitu luvuittain, luvun otsikolla on osoitettava, mitä lukua mikäänkin muutos koskee. Muuten luvun otsikko tai väliotsikko otetaan muutossäädökseen vain, jos se on tarpeen säädökseen lisättävän pykälän sijainnin osoittamiseksi. Tällainen tapaus on kysymyksessä, kun uusi pykälä lisätään välittömästi luvun otsikon tai väliotsikon edelle tai jälkeen. Se, kumman luvun otsikon tai väliotsikon alle lisättävä pykälä kuuluu, osoitetaan ottamalla muutossäädökseen pykälän edellä oleva luvun otsikko tai väliotsikko. Näin menetellään, vaikka lisättävän pykälän ja otsikon välissä olisi muita, muutettavia tai muuttamatta jääviä pykäläitä, eikä väliin jäävien pykäläiden paikalle merkitä katkoviivaa.

Väliotsikon lisäämisestä säädökseen ks. jakso 15.7.

### 14.5.4 Suositus muuttaa pykälää kokonaisuudessaan

Lähtökohtana on jo vuoden 1996 Lainlaatijan oppaassa ollut ja on edelleen, että muutettaessa laki muutetaan kokonaisia pykälää, ei pykälän osia. Lähinnä vain poliittisista syistä voi joskus olla perusteltua poiketa tästä.

Kokonaisten pykälien muutokset ovat pieniä muutoksia helpompia lukea, ja asianomaisia pykälää myöhemmin muutettaessa johtolauseet ovat verrat-  
ten vaivatta kirjoitettavissa, kun ei tarvitse viitata lukuisiin muutossäädök-  
siin. Muuttamalla kokonaisia pykälää vältetään myös virheitä, joita näyttää  
syntyvän helposti muutettaessa osia pykälästä.

Kokonaisina ei muutoslakeihin ole syytä ottaa pykälää, jotka ovat huomatta-  
van pitkiä, ellei niitä samalla jaeta useammaksi, selvemmin hahmotettavis-  
sa olevaksi pykäläksi. Joissakin tapauksissa yksittäisen momentin tai kohdan  
kumoaminen saattaa niin ikään olla asiallisesti helpompi toimenpide kuin  
pykälän muuttaminen kokonaan.

### 14.5.5 Muutossäädöksen voimaantulosäännöksen sijoittaminen

Myös muutossäädöksessä on oltava voimaantulosäännös. Muutossäädök-  
sen voimaantulosäännös samoin kuin siihen liittyvät soveltamissäännök-  
set ja siirtymäsäännökset sijoitetaan muutossäädöksen loppuun erotettuna  
palstaviivalla muutettavasta säädöksestä.

---

Tämä laki tulee voimaan    päivänä    kuuta 20 .

Kuten esimerkistä ilmenee, muutossäädöksen voimaantulosäännöksellä ei ole  
pykälännumeroa. Jos siirtymäsäännöksissä on lukuisia momentteja, voimaan-  
tulosäännös ja siirtymäsäännökset voidaan selvyiden vuoksi numeroida. Mo-  
menttien yksilöimisestä ks. jakso 14.2.5.



## 15 UUSI SÄÄDÖS, MUUTOSSÄÄDÖS VAI KUMOAMISSÄÄDÖS

### 15.1 Uusi säädös ja muutossäädös

Kuten jaksossa 14 on todettu, alkuperäisiä, itsenäisiä säädöksiä – lakeja ja asetuksia – voidaan myöhemmin muuttaa. Säädöksiä, joilla alkuperäisiin säädöksiin tehdään muutoksia, kutsutaan tässä oppaassa muutossäädöksiksi. Myös muutossäädöksiä voidaan muuttaa.

Säädöstä, jolla ei tehdä mitään muuta kuin kumotaan säädöksiä tai lainkohtia, kutsutaan kumoamissäädökseksi, mutta myös muutossäädöksellä voidaan kumota säännöksiä

Uudella säädöksellä voidaan kumota säädöshierarkiassa samalla tasolla olevia muita säädöksiä. Lailla voidaan kuitenkin kumota myös asetuksen säännöksiä. Muutossäädöksellä voidaan yleensä kumota vain sen säädöksen lainkohtia, jota muutetaan.

### 15.2 Lain muuttaminen

Perustuslaissa ei säädetä lain muuttamisesta, vaan pidetään itsestään selvänä, että lakia voidaan muuttaa taikka laki kumota osaksi tai kokonaan hallituksen esityksestä tai kansanedustajan lakialoitteesta, nyttemmin myös

kansanaloitteesta. Asian vireilletulosta eduskunnassa säädetään perustuslain 39 §:ssä, jonka 1 momenttia muutettiin 1 päivänä maaliskuuta 2012 voimaan tulleella lailla (1112/2011). Toimivalta antaa hallituksen esitykset osoitettiin valtioneuvostolle.

Mainitulla perustuslain muuttamisesta annetulla lailla myös lisättiin perustuslain 53 §:ään uusi 3 momentti. Sen mukaan vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Kansalaisaloitteesta säädetään kansalaisaloiteilla (12/2012), joka tuli suurimmilta osin voimaan samaan aikaan perustuslain muuttamisesta annetun lain (1112/2011) kanssa. Kansalaisaloitetta tukevien allekirjoitusten keräämistä varten perustettua oikeusministeriön verkkopalvelua koskevat lain säännökset tulivat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä joulukuuta 2012.

Eduskunnalle annetun hallituksen esityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta säädetään perustuslain 71 §:ssä ja kerrotaan jaksoissa 15.19 ja 15.20.

## 15.3 Muuttamiskelpoinen laki

Hallituksen esityksessä ei lähtökohtaisesti voida ehdottaa muutettavaksi muuta kuin olemassa olevaa lakia. Laki on olemassa, kun se on vahvistettu. Ollakseen olemassa lain ei ole tarvinnut tulla voimaan. Lain muuttamisesta ennen sen voimaantuloa kerrotaan jaksossa 15.12.

Kumottua lakia ei voida muuttaa, sillä sitä ei enää ole olemassa.

## 15.4 Muutettavissa olevat lain osat

Laista voidaan muuttaa nimike, pykälä, momentti, kohta tai alakohta, osan tai luvun otsikko, väliotsikko, pykälän otsikko sekä kohtaa tai alakohtaa edeltävä johdantokappale. Myös laissa olevaa liitettä voidaan muuttaa.

Johtolauseetta ei voida muuttaa. Liioin ei voida muuttaa pelkkää virkettä, saati virkkeen osaa.



## 15.5 Paloiteltujen muutosten välttäminen

Lähtökohtana on jo vuoden 1996 Lainlaatijan oppaassa ollut ja on edelleen, että muutettaessa laki muutetaan kokonaisia pykäläiä, ei pykälän osia. Lähinnä vain poliittisista syistä voi joskus olla perusteltua poiketa tästä.

Kokonaisten pykälien muutokset ovat pieniä muutoksia helpompia lukea, ja asianomaisia pykäläiä myöhemmin muutettaessa johtolauseet ovat verraten vaivatta kirjoitettavissa, kun ei tarvitse viitata lukuisiin muutossäädöksiin. Muuttamalla kokonaisia pykäläiä vältetään myös lakiteknisii virheitä, joita näyttää syntyvän helposti muutettaessa osia pykälästä.

## 15.6 Lain muuttaminen kumoamalla

Laista voidaan erikseen kumota vain pykäläiä, momentteja, kohtia ja alakoh-tia sekä poikkeuksellisissa tapauksissa lukujen otsikoita ja väliotsikoita.

Koska pykäläiä otsikoitaessa kaikki saman lain tai ainakin saman luvun py-kälät on otsikoitava, pykälän otsikon kumoaminen voinee tulla kysymykseen vain teoriassa.

## 15.7 Lain muuttaminen lisäämällä

Lakia voidaan muuttaa myös lisäämällä pykäläiä, momentteja ja kohtia. Säädökseen voidaan samaten lisätä uusia lukuja ja uusia väliotsikoita.

Otsikoimattomaan pykälään voidaan lisätä otsikko, mutta tällöin kaikkien lain pykälien tai ainakin saman luvun pykälien tulee olla otsikoidut, ja menettely voi tulla kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa. Pykäläiin lisättiin otsikoita esimerkiksi muutettaessa puoluelakia (10/1969) lailla 683/2010. Tällöin lakiin lisättiin lukuisia uusia pykäläiä, jotka haluttiin otsikoida. Samalla ennestään olleisiin pykäläiin tuli lisätä otsikot.

Valtion virkamieslain muuttamisesta annetulla lailla (1548/2011) lain 4 ja 5 §:n edelle lisätyn väliotsikon paikka yksilöitiin lakitekstissä seuraavasti:

*lisätään* – 4 ja 5 §:n edelle uusi väliotsikko, lakiin uusi 5 a—5 d § ja niiden edelle uusi väliotsikko, lakiin uusi 5 e ja 5 f § ja niiden edelle uusi väliotsikko sekä lakiin uusi 29 a § seuraavasti:

## 2 luku

### Virkajärjestelyt

#### *Viran perustaminen, lakkauttaminen ja muuttaminen*

## 4 §

-----

Lisättäessä pykälää lakiin on oltava harkintakykyinen. Ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (547/2007) lakiin lisättiin uusi 6 a luku, jossa on kudoslaitosten toimintaa koskeva 20 a–20 m §. Pelkästään lakiteknisistä syistä olisi jo tuolloin ollut harkittava kudoslaitosten toimintaa koskevaa sääntelyn antamista kokonaan erillisessä laissa. Nytemmin lakiin on vielä lisätty uusi 6 b luku, jossa on 20 n–v sekä 20 x ja 20 y § luovutussairaalan ja elinsiirto-keskuksen toiminnasta (EV 29/2013 vp – HE 198/2012 vp). Tämänkaltaisia lakitekniisiä ratkaisuja ei tule käyttää.

## 15.8 Pykälien siirtämättömyys ja momenttien siirrettävyys

Lakia ei saa muuttaa siirtämällä pykälää. Jos pykälien väliin joudutaan lisäämään uusia pykälää, ne lisätään niin sanottuina a pykälinä. Jos pykälä kumotaan, sen kohdalle jää ”aukko”, tyhjä pykälä. Tällaiseen aukkoon voidaan tarvittaessa lisätä pykälä.

Pykälää voidaan muuttaa lisäämällä siihen momentti tai momentteja. Jos momentti lisätään muuksi kuin viimeiseksi momentiksi, sen jäljessä olevat momentit siirtyvät, mikä ilmaistaan lain johtolauseessa mutta ei itse lakitekstissä. Sitä vastoin kumottaessa momentti momentit eivät siirry, vaan kumotun momentin tilalle voidaan myöhemmin tarvittaessa lisätä uusi momentti.

Sääntelyä, jossa momentit siirtyvät, on vältettävä. Jo paloiteltujen lainmuutosten välttämiseksi mutta myös momenttien siirtymisen välttämiseksi on

suositeltavaa (teknisesti) muuttaa koko pykälä, vaikka asiasisältö ja sanamuodotkin pysyvät entisellään.

Jos joudutaan kirjoittamaan muutoslaki, jossa olemassa olleita momenteja siirtyy uusiksi momenteiksi, on tutkittava, viitataanko siirtyviin momentteihin muualla lainsäädännössä. Tällöin joudutaan nimittäin muuttamaan myös kaikki ne muissakin laeissa olevat lainkohdat, joissa olevat viittaukset muuttuisivat virheellisiksi momenttien siirtymisen vuoksi.

## 15.9 Voimaantulosäännöksen muuttaminen

Myös lain voimaantulosäännöstä voidaan muuttaa. Voimaantulosäännöksen muuttaminen voi olla tarpeen, jos jo olemassa olevan lain voimaantuloa halutaan varhaistaa tai lykätä taikka määräaikaisen lain voimassaoloaikaa lyhentää tai pidentää.

Lailla, jolla muutetaan voimaantulosäännöstä, on kuten kaikilla laeilla oma voimaantulosäännöksensä, eikä alkuperäistä voimaantulopäivää saa muuttaa tai jättää pois laista.

Alla olevassa esimerkissä väliaikainen laki muutettiin toistaiseksi voimassa olevaksi. Lain alkuperäinen voimaantulosäännös kuului: *Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991 ja on voimassa vuoden 1991 loppuun.*

### Laki

#### korkotulon lähdeverosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* korkotulon lähdeverosta annetun lain  
 (1341/1990) – – ja 20 § – – seuraavasti:

– –

#### 20 §

##### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.  
 Lakia sovelletaan – –.

-----

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.  
 Lain 3 §:n 1 momentin 2 kohtaa sovelletaan – –.

## 15.10 ”Pysyvä” ja väliaikainen muuttaminen

Lakia voidaan muuttaa väliaikaisesti, jolloin laki muutoslain voimassaoloajan päätyttyä palautuu muutosta edeltäneeseen ”pysyvään” asuunsa.

Samalla muutoslaille voidaan muuttaa lakia sekä toistaiseksi että väliaikaisesti, kunhan muutokset eivät koske samoja lainkohtia.

### Laki

#### **toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 10 §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1294/2002, ja  
*lisätään* 11 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 49/2005, 1212/2005 ja 583/2007, väliaikaisesti uusi 3 momentti seuraavasti:

-----

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011. Lain 11 §:n 3 momentti on voimassa vuoden 2014 loppuun.

Lakia tai sen osaa ei voida kumota väliaikaisesti. Kumoaminen on aina lopullista. Jos on tarpeen olla soveltamatta jotakin lainkohtaa tietyssä ajankautena, väliaikaisen kumoamisen asemesta on säädettävä lainkohdan määrittämisestä soveltamatta jättämisestä esimerkiksi seuraavasti: *Mitä 3 a §:ssä säädetään, ei sovelleta tämän lain ollessa voimassa.*

Jos samassa hallituksen esityksessä halutaan ehdottaa samaa lainkohtaa muutettavaksi sekä toistaiseksi että väliaikaisesti, on kirjoitettava kaksi lakiehdotusta, toinen lain muuttamisesta ja toinen lain väliaikaisesta muuttamisesta.

Myös väliaikaista lakia voidaan muuttaa. Jollei muuta säädetä, muutokset ovat voimassa saman ajan kuin väliaikainen laki.

Väliaikaisesta laista voidaan lainmuutoksella tehdä myös toistaiseksi voimassa oleva. Tällöin muutetaan väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännös. (Ks. myös jakso 15.9.)

## **L a k i**

### **arvonlisäverolain 85 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* arvonlisäverolain 85 a §:n väliaikaisesta  
muuttamisesta annetun lain (1060/2006) voimaantu-  
losäännös seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta  
2007 ja on voimassa vuoden 2011 loppuun.

Lakia sovelletaan, kun veron suorittamisvelvollisuus  
syntyy lain voimassaoloaikana.

-----  
Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta  
2011.

## **15.11 Muutoslain muuttaminen**

Muutetut lainkohdat tulevat osaksi alkuperäistä lakia, kun ne tulevat voimaan. Sen vuoksi muutettujakin lainkohtia yleensä muutetaan alkuperäisen säädöksen lainkohtina, ei muutossäädöksen lainkohtina.

Lakien ja muiden säädösten voimaantuloa käsitellään yleisesti jaksossa 20, muutoslakien voimaan saattamista erityiskysymyksenä jaksossa 15.13.

Muutoslaille voidaan muuttaa alkuperäistä lakia muuttavaa muutoslakia-kin. Muutoslaille voimaan saatettavan, vielä voimaantuloa odottavan oikeustilan aineellisen sisällön muuttaminen voi nimittäin tulla muuttuneiden olosuhteiden vuoksi tarpeelliseksi, ja joskus on tarpeen muuttaa esimerkiksi muutoslain voimaantulosäännöstä muutoslain voimaantuloajankohdan muuttamiseksi taikka määräaikaisen muutoslain voimassaoloajan lyhentämiseksi tai jatkamiseksi tai määräaikaisen muutoksen saattamiseksi toistaiseksi voimassa olevaksi.

”Alkuperäisellä” muutoslaille on oma voimaantuloajankohtansa kuten alkuperäisellä lailla ja muutoslakia muuttavalla muutoslaille omansa.

## Laki

### työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* työttömyysetuuksien rahoituksesta annettun lain muuttamisesta annetun lain (1301/2002) 14 § ja

*muutetaan* voimaantulosäännöksen 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1366/2003, seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2003. Lain 12, 13 ja 15 § tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004. Lain 24 ja 24 a–24 d § tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

-----  
Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Ks. myös esimerkki edellä jaksossa 15.10.

## 15.12 Lain muuttaminen ennen sen voimaantuloa

Useimmiten muutettava laki on voimassa, mutta kuten edeltä jo on ilmennyt, myös lakia, joka ei ole vielä tullut voimaan, voidaan muuttaa. Edellytyksenä on, että laki on vahvistettu taikka vahvistamatta jätettynä ja muutattomana uudelleen eduskunnassa hyväksytty.

Lakia, joka ei ole vielä tullut voimaan, voidaan joutua muuttamaan paitsi siinä havaittujen virheiden korjaamiseksi myös muun lainsäädännön muutosten tai muuten muuttuneiden olojen takia.

Esimerkiksi laajaan kokonaisuudistukseen sisältyviin lakeihin, jotka tulevat voimaan vasta pitkän ajan kuluttua niiden vahvistamisesta, saatetaan joutua tekemään muutoksia, koska ne täytyy sovittaa yhteen niitä aikaisemmin voimaan tulevien lakien vuoksi.

Lain muuttamiskelpoisuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, onko laki julkaistu Suomen säädöskokoelmassa vai ei, vaan kuten yllä sanotusta ilmenee, lakia voidaan muuttaa jo ennen kuin se on julkaistu.

## 15.13 Muutoslain voimaan saattaminen

Muutoslaki voidaan, kuten alkuperäinen laki, säätää tulemaan voimaan ”portaittain”. On kuitenkin huomattava, että erikseen lailla tai asetuksella voimaan saatettavaksi jätettyä muutoslakia ei voida saattaa voimaan vain joiltakin osin, ellei eduskunta lain hyväksyessään ole siihen nimenomaisesti valtuuttanut. Eduskuntahan muutoslain hyväksyessään hyväksyy sen asiakokonaisuuden, jota muutoslalla tavoitellaan, ja asia muuttuu yleensä muuksi, jos vain osia siitä saatetaan voimaan.<sup>942</sup>

Jos muutoslain säätämiseen johtaneessa asiantilassa tapahtuu muutos niin, että muutoslaki osoittautuu tarpeettomaksi, muutoslaki on kumottava. On säädöshuollollisten tavoitteiden vastaista jättää ”olemaan” lakeja, jotka eivät koskaan voi tulla voimaan. Lisäksi tällaiset lait ovat omiaan hämärtämään oikeusjärjestystä, eikä eduskunnankaan tahdon mukaisena voida pitää, että valtioneuvoston asetuksella voimaan saatettavaa lainsäädäntöä on odottamassa ”kaiken varalta”.

## 15.14 Muutoslain muuttaminen ja kumoaminen ennen sen voimaantuloa sekä voimassa olevan lain muuttaminen ennen aikaisemmin annetun muutoslain voimaantuloa

### 15.14.1 Yleistä

Jos muutoslaki ei ole vielä tullut voimaan, vaan sen voimaantulo riippuu jostakin ulkopuolisesta tapahtumasta, esimerkiksi kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä, ja laki on sen vuoksi jätetty tulevaksi voimaan valtioneuvoston asetuksella tai erikseen lailla säädettävänä ajankohtana, on haluttaessa muuttaa oikeustilaa tarkasteltava muutamaa erilaista tilannetta.

<sup>942</sup> Ks. PeVL 18/2006 vp, s. 5/II.





### 15.14.4 Ennen muutoslain voimaantuloa vallitsevan oikeustilan muuttaminen

Jos halutaan muuttaa jo ennen muutoslain (laki 2) voimaantuloa vallitsevaa oikeustilaa, muutokset kohdistetaan voimassa olevaan lakiin (lakiin 1 eli alkuperäiseen lakiin, sellaisena kuin se on voimassa mahdollisine myöhempi-ne muutoksineen).

Tällöin on kuitenkin ehdottomasti muistettava varmistaa, että muutokset (laki 3) eivät miltään osin koske samoja lainkohtia kuin aiemmin annettu, myöhemmin voimaan saatettava muutoslaki (laki 2). Jos ne eivät koske, riittää sen varmistaminen, että muutettu oikeustila kokonaisuudessaan pysyy halutun kaltaisena myös aikaisemmin annetun muutoslain (laki 2) tullessa voimaan.

Jos muutettavaksi (laki 3) tulee osaksikaan samoja lainkohtia kuin ne, jotka kumotaan tai muutetaan taikka joita lisätään aikaisemmin annetulla, myöhemmin voimaan tulevalla muutoslalla (laki 2), on huomattava, että aina-kaan nämä lainkohdat eivät voi olla ”voimassa samaan aikaan” kuin myöhemmin annettavalla lailla (laki 3) muutettavat.

Oikeustila on järjestettävä halutun kaltaiseksi:

- 1) kohdistamalla muutokset *voimassa olevan lain* (laki 1) *lisäksi muutoslakiin* (laki 2)
  - laki – – lain (laki 1) *muuttamisesta* (laki 3) ja
  - laki – – lain *muuttamisesta annetun lain* (laki 2) *muuttamisesta* (laki 4); taikka
- 2) muuttamalla *voimassa olevaa lakia* (laki 1) ja kumoamalla *aikaisemmin annettu, myöhemmin voimaan saatettavissa oleva muutoslaki* (laki 2)
  - laki – – lain *muuttamisesta* (laki 1) ja
  - laki – – lain *muuttamisesta annetun lain* (laki 2) *kumoamisesta* (kumoamislaki).

Muun muassa ehdotettavan muutoksen laajuudesta riippuu, kumpi ratkaisu on lakiteknisen selkeyden kannalta suositeltavampi. Jos muutos toteutetaan ”pelkästään” muuttamalla voimassa olevaa lakia, on huomattava ehdottaa muutoslaki kumottavaksi (ks. jaksot 15.15 ja 22).

Esimerkiksi hallituksen esityksen 122/2010 vp jäljiltä oikeustila ei liene täysin selkeä. Vuonna 2009 annettiin nimittäin laki tuloverolain 48 §:n muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (1248/2009). Sen säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 118/2009 vp, s. 7/II) laki ehdotettiin tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun Euroopan yhteisöjen komissio on tehnyt päätöksensä laissa tarkoitettua tukea koskevassa asiassa. Laki säädettiin tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Lailla muutettiin tuloverolain 48 §:n 5 momentti ja lisättiin mainittuun pykälään uusi 8 momentti. Viimeksi mainittu momentti säädettiin olemaan voimassa 31 päivään joulukuuta 2010.

Komission päätöksen johdosta Suomi sittemmin päätti, ettei mainittua 8 momenttia saateta voimaan. Koska muutoslakia ei voida saattaa voimaan osittain (ks. jakso 15.13), mainittua 5 momenttiakaan ei voitu saattaa voimaan valtioneuvoston asetuksella.

Tapauksessa olisi ollut lakiteknisesti korrekteinta ehdottaa muutoslaki 1248/2009 kumottavaksi ja annettavaksi uusi laki tuloverolain 48 §:n (5 momentin) muuttamisesta (sellaisena kuin se oli voimassa olleessa laissa). Eduskunnalle annettiin kuitenkin hallituksen esitys (HE 122/2010 vp), joka sisälsi ehdotuksia muiksikin muutoksiksi tuloverolakiin. Esitys ei sisältänyt ehdotusta lain 1248/2009 kumoamiseksi. Esityksen eduskuntakäsittelyssä huomio ei tämän vuoksi kiinnittynyt siihen, että tuloverolain 48 §:n 5 momentin viimeisimmän muutoksen sisältänyt laki 1248/2009 ei ollut voimassa, vaan lailla 1410/2010 muutos kohdistettiin lakiteknisesti virheellisesti siihen. Sittemmin asia on oikaistu (ks. jakso 17.3.1), mutta laki 1248/2009 on edelleen kumoamatta.

### **15.14.5 Ennen muutoslain voimaantuloa vallitsevan oikeustilan muuttaminen väliaikaisesti**

Jos ennen muutoslain (laki 2) voimaantuloa vallitsevaa oikeustilaa halutaan muuttaa vain väliaikaisesti ja väliaikainen muutos halutaan kohdistaa osakseen samoihin lainkohtiin kuin aikaisemmin annettu, myöhemmin voimaan tuleva muutoslaki (laki 2), on ensinnäkin huolehdittava siitä, että väliaikaisesti voimassa olevaksi laadittavan muutoslain (laki 3) voimassaoloaika päättyy viimeistään aikaisemmin annetun muutoslain (laki 2) tullessa voimaan. Muussa tapauksessa on vaara, että samoja lainkohtia on samanaikaisesti ”voimassa” eri sisältöisinä. Jos on tarkoitus, että voimassaoloaika päät-

tyy samalla, kun aikaisemmin annettu muutoslaki (laki 2) tulee voimaan, voimaantulosäännös on suositeltavaa kirjoittaa seuraavasti: *Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä helmikuuta 2014 ja on voimassa päivään, jona ”tämän lain” muuttamisesta annettu laki (”9999/2013”) tulee voimaan.*

Jos väliaikainen muutoslaki (laki 3) halutaan olemaan voimassa määräajan, jonka kuluessa aiemmin annettu muutoslaki (laki 2) saatetaan saattaa voimaan, tilanne voi olla ongelmaton vain, jos muutoslait (lait 2 ja 3) eivät osaksikaan koske samoja lainkohtia. Niiltä osin kuin ne koskisivat samoja lainkohtia, muutokset ovat toteutettavissa vain, jos ne ovat kummassakin laissa samansisältöiset. Määräajan voimassa olevaksi ehdotettavaa lakia valmisteltaessa on muistettava myös väliaikaisen kumoamisen kieltö. Väliaikaisella lailla ei saa kumota ainuttakaan lainkohtaa. Kumoaminen on lopullinen toimi ja, jos kertaalleen kumottu sääntely halutaan uudestaan voimaan, asiasta on annettava uudet säännökset.

Ydinvastuulain muuttamisesta annettiin vuonna 2005 laki (493/2005), jolla *kumottiin* ja *muutettiin* ydinvastuulaista lainkohtia sekä *lisättiin* yhteen ydinvastuulain pykälistä uusi momentti. Lailla haluttiin luopua Suomessa sijaitsevien ydinlaitosten vahingonkorvausvastuun rajoittamisesta vaakuutuksella tai muulla taloudellisella takuulla katettavaan määrään. Lain voimaantulo jätettiin säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Mainitun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 2/2005 vp) ehdotettiin nimittäin hyväksyttäväksi kaksi kansainvälistä pöytäkirjaa: Pariisissa 12 päivänä helmikuuta 2004 tehty vahingonkorvausvastuusta ydinvoiman alalla Pariisissa 29 päivänä heinäkuuta 1960 tehtyä yleissopimusta muuttava pöytäkirja sekä Pariisissa 12 päivänä helmikuuta 2004 tehty, sannottua yleissopimusta täydentävä Brysselissä 31 päivänä tammikuuta 1963 tehtyä lisäyleissopimusta muuttava pöytäkirja. Lisäksi ehdotettiin säädettäväksi lait pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta.

Siitä huolimatta, että mainitut sopimukset eivät uudistettuinaakaan velvoita sopimusvaltioita omaksumaan rajoittamatonta vastuuta, vuoden 2005 esityksessä ydinvastuulakia ehdotettiin samalla muutettavaksi niin, että laitoksenhaltijan vastuun määrälliset rajoitukset poistetaan Suomessa ilmenevien vahinkojen osalta. Kun mainittujen pöytäkirjojen ratifioinnin edellytyksiä ei ollut vielä syksyllä 2010 ja kun haluttiin luopua Suomessa sijaitsevien ydinlaitosten vahingonkorvausvastuun rajoittamisesta odottamatta ratifioinnin edellytysten täyttymistä, eduskunnalle annettiin hallituksen esitys laiksi ydinvastuulain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 297/2010 vp).

Valmisteltaessa asiaa vuonna 2010 ei lähtökohdaksi voitu ottaa pelkkää lain 493/2005 saattamista voimaan valtioneuvoston asetuksella *vain osaksi*, sillä oli tarpeen samalla muuttaa mainitulla lailla (mahdollisesti joskus myöhemmin) muutetuksi tulevaa oikeustilaa väliaikaisesti jo ennen mainitun lain voimaantuloa. Tosiasiallisesti (ainakin) yhtä pykälää olisi tullut muuttaa ja (mahdollisesti joskus myöhemmin) voimaan tulevalla lailla kumottavat kaksi pykälää kumota jo nyt (väliaikaisesti).

Tilanne oli vähintäänkin monimutkainen, jollei mahdoton lakiteknisesti korrektisti ratkaistavaksi. Eduskunnalle päädyttiin antamaan esitys ydinvas-  
tuulain väliaikaisesta muuttamisesta. Teknisiä ongelmia kuvastaa 1 päivä-  
nä tammikuuta 2012 voimaan tulleen lain (581/2011) voimaantulosäännös:

”Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012 ja on voimassa päivään, jona ydinvas-  
tuulain muuttamisesta annettu laki (493/2005) tulee voimaan  
kokonaan tai muuten kuin 30—32 §:n säännösten  
osalta.

Ydinvas-  
tuulain (484/1972) 24 ja 34 §:ää ei sovelleta  
tämän lain tultua voimaan.”

### 15.14.6 Monimutkaisuusien välttäminen

Lienee korostamattakin ymmärrettävää, että kovin monimutkaisiin tarkas-  
telutilanteeseen joutuminen ei ole suotavaa, vaan muutoslakeja valmistel-  
taessa on arvioitava tulevaisuutta ja sen tapahtumia niin teräväkatseisesti  
kuin mahdollista ja pyrittävä yksinkertaisuuteen.

## 15.15 Kumoamislaki

Kumoamislaki on uusi laki, joka käsittää yleensä vain kumoamissäännöksen  
ja voimaantulosäännöksen.

Kumoamislain kirjoittamisesta kerrotaan jaksossa 22.

## 15.16 Kumoaminen muutoslailla

Muutoslailla voidaan yleensä kumota vain muutettavaan lakiin itseensä sisältyviä lainkohtia.

Aiempien oppaiden mukaan toisen säädöksen tai sen osan kumoaminen muutossäädöksellä on ollut kokonaan kiellettyä.

Laintarkastuskäytännössä hyväksytään nykyään yksi poikkeus kiellosta kumota säädös muutoslailla. Se koskee tapauksia, joissa muutoslailla kajotaan asetuksenantovaltuuksiin. Kun lailla kumotaan asetuksenantovaltuudet, on selvää, että noiden valtuuksien nojalla annetut alemmanasteiset säädökset kumoutuvat, jollei lailla toisin säädetä. Kun lailla puolestaan muutetaan asetuksenantovaltuuksia, tilanne ei välttämättä aina ole yhtä selvä, ja joskus onkin syytä säätää siitä, jäävätkö aiempien valtuuksien nojalla annetut asetukset voimaan vai ei, eikä jättää tätä soveltajan tulkittavaksi. Tällainen tapaus voi olla käsillä varsinkin, jos muutettavan lain nojalla on annettu asetuksia, jotka samalla nojautuvat muussa kuin muutettavassa laissa oleviin valtuuksiin.

Jotta ei jouduttaisi pohtimaan, laaditaanko asetuksen kumoamisesta erillinen asetus, asetuksen kumoamisesta voidaan säätää muutoslain voimaantulosäännöksen yhteydessä (erillisessä momentissa). Vastakohtaispäätelmien välttämiseksi tällainen kumoaminen tulee ehdottomasti rajoittaa vain tapauksiin, joissa oikeustila jäisi epäselväksi asiasta säätämättä. Kysymys ei tässä siis ole uusien aineellisten säännösten antamisesta, vaan ainoastaan oikeustilan selkeyttämisestä sen suhteen, kuinka muutettavien asetuksenantovaltuuksien nojalla annettujen säännösten suhteen on lainmuutoksen takia meneteltävä siitä huolimatta, että asetus ei voi olla olemassa ilman perustuslain 80 §:n mukaista valtuutta sen säätämiseen, eikä perustuslain 107 §:n mukaan tuomioistuin tai muu viranomainen saa soveltaa asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Kumottaessa asetus muutoslailla on luonnollisesti riittävällä tavalla perusteltava hallituksen esityksessä, että näin menetellään oikeustilan selkeänä pitämiseksi.

## **15.17 Uudet asetukset ja muutosasetukset**

Mitä edellä on kerrottu lain muuttamisesta ja kumoamisesta, koskee myös asetuksen muuttamista ja kumoamista sillä poikkeuksella, että muutosasetuksella ei koskaan voida kumota toista asetusta.

## **15.18 Rinnakkaiset lainmuutosehdotukset**

Toisinaan käy tarpeelliseksi muuttaa lainkohtaa, jota koskeva toisensisältöinen muutosehdotus on eduskunnan käsiteltävänä. Ehdotettaessa tällaista muutosta muutos kirjoitetaan vahvistetun (yleensä voimassa olevan) lain muutokseksi, ei muutettavaksi ehdotetun lain muutokseksi.

Eduskuntakäsittelyssä huolehditaan, että rinnakkaiset muutosehdotukset sovitetaan yhteen ja että ensin hyväksytyt muutokset otetaan huomioon myöhemmin käsiteltäviä muutoksia hyväksyttäessä. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että rinnakkaisista lainmuutosehdotuksista kerrotaan hallituksen esityksen perustelujen jaksossa ”Riippuvuus muista esityksistä” ja että esittelijä vielä eduskuntakäsittelyn aikana kiinnittää huomiota rinnakkaisiin lakiehdotuksiin. Eduskunnan vastauksen valmistuttua esittelijän tulee vielä ennen lain vahvistamista varmistua, että eduskunta on ottanut rinnakkaiset lainmuutosehdotukset huomioon.

## **15.19 Hallituksen esityksen täydentäminen**

### **15.19.1 Täydentävän esityksen antamisen edellytykset**

Hallituksen esitystä voidaan perustuslain 71 §:n mukaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys. Täydentävä esitys voidaan antaa, kun hallitus tahtoo omasta aloitteestaan tehdä sisällöllisiä muutoksia eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen, mutta arvioi esityksen peruuttamisen tai kokonaan uuden, korjatun esityksen antamisen epätarkoituksenmukaiseksi. Kyse on tilanteesta, jolloin hallituksen alkuperäisen esityksen täydennyk-

set ja korjaukset on mahdollista toteuttaa alkuperäisen esityksen rajoitetuilla muutoksilla. Perustuslain säännöksellä ei rajoiteta eduskunnan oikeutta muuttaa hallituksen esityksiä.

### 15.19.2 Täydentävän esityksen sisältö ja muoto

Täydentävä esitys on sisällöltään liitännäinen alkuperäiseen hallituksen esitykseen eikä sen siten tarvitse sisältää hallituksen esityksen kaikkia eri osia. Täydentävällä esityksellä ja alkuperäisellä esityksellä tulee olla selvä keskinäinen asiayhteys. Muita erityisiä oikeudellisia edellytyksiä täydentävän esityksen antamiselle ei ole asetettu. Täydentävän esityksen nimikkeessä viitataan täydennettävän esityksen nimikkeeseen esimerkiksi seuraavasti: *Hallituksen esitys eduskunnalle toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen (HE 155/2003 vp) täydentämisestä*. Täydentävälle esitykselle annetaan uusi numero.

### 15.19.3 Täydentävän esityksen antaminen ja käsittely

Ajallisesti täydentävän esityksen antamista on rajoitettu siten, että täydentävää esitystä ei voida antaa sen jälkeen, kun asiaa valmistellut eduskunnan valiokunta on antanut mietintönsä.

Täydentävän esityksen antamisesta päätetään samassa menettelyssä kuin muidenkin hallituksen esitysten antamisesta.

Eduskunnassa täydentävä esitys lähetetään eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 31 §:n mukaan alkuperäistä esitystä valmistelevasti käsittelevään valiokuntaan, ja valiokunta käsittelee alkuperäisen esityksen ja sitä täydentävän esityksen toistensa yhteydessä. Puhemiesneuvosto voi työjärjestyksen 32 §:n 2 momentin mukaan päättää täydentävän esityksen lähettämistä valiokuntaan ilman lähetekeskustelua, mistä ilmoitetaan täysistunnossa.

## 15.20 Hallituksen esityksen peruuttaminen

Eduskunnalle annettu hallituksen esitys voidaan perustuslain 71 §:n mukaan myös peruuttaa. Peruuttamiselle ei ole asetettu sisällöllisiä oikeudellisia

edellytyksiä, vaan esityksen peruuttaminen riippuu hallituksen poliittisesta harkinnasta. Peruuttamisesta päätetään perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaisesti samassa menettelyssä kuin esityksen antamisesta. Peruuttamisesta ilmoitetaan eduskunnalle hallituksen kirjelmällä.

Eduskunnan puhemies ilmoittaa eduskunnan työjärjestyksen 19 §:n mukaan hallituksen esityksen peruuttamisesta täysistunnossa. Ilmoitus merkitsee samalla sitä, että peruutetun hallituksen esityksen eduskuntakäsittely lopetetaan.



## 16 SÄÄDÖKSEN NIMIKE

### 16.1 Yleistä

Tässä jaksossa kerrotaan suomalaisten säädösten, lakien ja asetusten, nimikkeistä. Euroopan unionin säädösten nimikkeisiin viittaamista suomalaisissa säädöksissä käsitellään jaksossa 19.2.

### 16.2 Nimikkeelle asetettavat vaatimukset

Nimikkeen tarkoituksena on yksilöidä säädös ja ilmaista, mitä säädös koskee. Nimikkeen tulee yhtäältä vastata säädöksen sisältöä ja toisaalta olla mahdollisimman lyhyt ja iskevä. Vastaavuus sisällön kanssa ei merkitse sitä, että nimikkeen tulisi täydellisesti kuvata, mitä säädös sisältää, vaan nimikkeen kuvaavuudesta joudutaan yleensä tinkimään lyhyiden ja iskeyden hyväksi. Tärkeää kuitenkin on, että nimike ei ole harhaanjohtava ja että se riittävästi yksilöi säädöksen.

### 16.3 Uuden säädöksen nimike

Uusilla säädöksillä on kullakin oma nimikkeensä: kahdella tai useammalla voimassa olevalla säädöksellä ei saa olla samaa nimikettä. Poikkeuksena tästä ovat tapaukset, joissa uuden säädöksen antamisen yhteydessä aikai-

sempi samannimikkeinen säädös on jätetty osittain voimaan. Esimerkiksi alkoholilaila (1143/1994) jätettiin osittain voimaan aikaisempi alkoholilaki (459/1968), jota sitä paitsi vielä muutettiin uuden alkoholilain säätämisen yhteydessä.

Muutossäädöksillä sen sijaan on useimmiten sama nimike kuin vastaavallisilla muilla muutossäädöksillä. On esimerkiksi annettu useita lakeja sairausvakuutuslain (155/2005) muuttamisesta. Muutossäädösten nimikkeistä kerrotaan jaksossa 16.8.

## 16.4 Nimikkeen muuttaminen

Säädöksen nimikettä voidaan myöhemmin muuttaa, jolloin johtolauseessa mainitaan, että ”*muutetaan* – – nimike – –”. Esimerkiksi vesienhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004)) nimike muutettiin vesienhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (272/2011) vesienhoidon ja merienhoidon järjestämisestä annetuksi laiksi.

## 16.5 Viittaaminen muutettuun nimikkeeseen

Viitattaessa säädökseen, jonka nimike on myöhemmin muutettu, mainitaan säädöksen voimassa oleva nimike ja alkuperäinen numero. Sitä, että nimike on muutettu, ei viittauksissa tuoda esille.

Muutettuja säädösten nimikkeitä ovat esimerkiksi:

- tekijänoikeuslaki (404/1961)
- laki valtion talousarviosta (423/1988)
- tupakkalaki (698/2010)

## 16.6 Lain ja asetuksen nimike

### 16.6.1 Nimiketyypit (kauppalaki ja laki osamaksukaupasta)

Lakien nimikkeet ovat kahdentyyppisiä: laki-loppuisia yhdyssanoja (esimerkiksi *kauppalaki*, *lannoitevalmistelaki*) taikka tyyppiä ”laki siitä ja siitä” (esimerkiksi *laki osamaksukaupasta*, *laki alkoholilla valvotusta ajo-oikeudesta*). Jälkimmäistä tyyppiä olevista nimikkeistä käytetään tekstinsisäisissä viittauksissa muotoa ”siitä ja siitä annettu laki”, varsinkin jos nimike on tai vutetussa muodossa. Näin ollen ei kirjoiteta ”lain majoitus- ja ravitsemistoiminnasta mukaan” vaan *majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain mukaan*.

Koska asetusten (tasavallan presidentin asetus, valtioneuvoston asetus, ministeriön asetus) nimikkeet jo sinänsä käsittävät erillisiä sanoja, asetuksilla ei voi olla yhdyssananimikkeitä (esimerkiksi ei ”valtioneuvoston vankeusasetus” vaan *valtioneuvoston asetus vankeudesta*).

### 16.6.2 Lakien yhdyssananimikkeet

Lakien yhdyssananimikkeitä on syytä suosia niiden lyhyiden ja ytimekkyyden takia, mutta useinkin nimikkeen yksilöivyyden vaatimus saattaa edellyttää pitemmän nimikkeen käyttämistä. Esimerkiksi nimike *laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta* on havainnollisempi kuin ”tasa-arvolaki”, koska kysymyksessä oleva laki koskee vain sukupuolten välistä tasa-arvoa. Sitä vastoin nimike *laki rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista* muutettiin jo kumotun lain aikana nimikkeeksi *rikosvahinkolaki*.

Yhdyssananimikkeitä on syytä välttää myös silloin, kun ne muodostuvat liian pitkiksi. Esimerkiksi nimike ”alusliikennepalvelulaki” on hyväksyttävyyden rajoilla. Pelkän nimikkeen perusteella on tässä tapauksessa lisäksi mahdotonta päätellä, säädetäänkö laissa aluksella tarjottavista liikennepalveluista vai alusliikenteelle tarjottavista palveluista.

### 16.6.3 Suositus välttää sanaliittonimikkeitä

Sanaliitoissa, jollainen esimerkiksi on nimike ”maaseutuelinkeinojen rahoituslaki”, genetiiviattribuutti (maaseutuelinkeinojen) viittaa kielen sääntöjen mukaan sen pääsanana olevan yhdyssanan jälkiosaan (laki) eikä alkuosaan

(rahoitus), joten tällaisia nimikkeitä tulee välttää, varsinkin kun tällainen nimike usein on mutkikkaampi ja vaikeampi ymmärtää kuin ”laki siitä ja siitä” -tyyppinen nimike. Esimerkiksi ”eläkkeensaajien asumistukilain” nimike oli ilmeisen epäonnistunut, ja sen tilalle annetun lain nimikkeeksi tuli *laki eläkkeensaajan asumistuesta* (571/2007).

#### 16.6.4 Todennäköisen kutsumanimikkeen arvioiminen

Nimikettä harkittaessa on syytä arvioida, millä nimikkeellä lakia tullaan käytännössä kutsumaan. Jos tämä todennäköinen kutsumanimike ei ole harhaanjohtava tai muusta syystä soveltumaton, se on syytä ottaa käyttöön virallisesti nimikkeeksi. Esimerkiksi nimike ”laki tutkintavankeudesta” vuodelta 1974 on vuonna 2005 muutettu *tutkintavankeuslaiksi*, ja nykyisin näyttäisi silti, että yhdyssananimikkeet ovat hyvin yleisiä ja niitä vältetään lähinnä tapauksissa, joissa yhdyssanaan jouduttaisiin loppusanan ”laki” lisäksi ottamaan kolme tai useampi kuin kolme sanaa. Kuitenkaan esimerkiksi *lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain* nimikkeeksi ei olisi soveltunut ”lapsenhuoltolaki” tai ”lastenhuoltolaki”, koska se olisi ollut sekoitettavissa nimikkeeseen *lastensuojelulaki*. Ymmärrettävää on myös, että perustuslakivaliokunta on todennut nimikkeen ”puolustusvoimalaki” epäonnistuneeksi puolustusvoimista annettavalle laille (PeVL 51/2006 vp). Sitä vastoin esimerkiksi hedelmöityshoidoista annetun lain (1237/2006) nimikkeeksi olisi hyvin sopinut hedelmöityshoitolaki.

Eduskunta on kesäkuussa 2013 hyväksynyt ”lain kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa”. Nimike lienee tarpeettoman yksityiskohtainen, ja se tavallaan sisältää odotuksen muusta laista, jossa säädettäisiin velvollisuudesta tarjota kuitti muussa kaupassa kuin käteiskaupassa. Lisäksi kuitintarjoamisvelvollisuutta ei kolmiosaisena yhdyssanana voitane pitää kovin onnistuneena. *Laki velvollisuudesta tarjota kuitti* olisi ollut käypä nimike, samoin *laki kuitin tarjoamisesta*. On todennäköistä, että laista tullaan käyttämään kutsumanimikettä *kuittilaki*.

#### 16.6.5 Lain ja asetuksen nimikkeiden yhdenmukaisuus

Vaikka lain nojalla annettavan asetuksen nimike ei enää voi olla yhdyssana, sen tulee silti mahdollisuuksien mukaan vastata lain nimikettä. Esimerkiksi: *aluevalvontalaki* – *valtioneuvoston asetus aluevalvonnasta, rahankeräyslaki* –

*valtioneuvoston asetus rahankeräyksestä, laki Verohallinnosta – valtioneuvoston asetus Verohallinnosta.* Jos laki on säädetty tulemaan voimaan asetuksella säädettyäänä ajankohtana, voimaantuloa koskevan asetuksen nimikkeessä on mainittava sekä lain nimi että se, että kysymys on lain voimaannpanosta, voimaansaattamisesta tai voimaantulosta, esimerkiksi *valtioneuvoston asetus työturvallisuuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosta.*

### 16.6.6 Poikkeukselliset nimikkeet

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy eräitä lakeja ja asetuksia, joiden nimikkeessä ei ole sanaa laki tai asetus, esimerkiksi lait nimikkeeltään ”perintökaari” ja ”maakaari” sekä valtioneuvoston asetus nimikkeeltään ”valtioneuvoston ohjesääntö”. Myös melkein jokainen ministeriön asetuksena voimassa oleva ministeriön työjärjestys on tätä opasta kirjoitettaessa nimikkeeltään ministeriön työjärjestys. Vain oikeusministeriön työjärjestys, nimikkeeltään *oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä*, on poikkeus.

Koska selkeyden vaatimukset täyttyvät vain, kun säädöksen nimikkeestä näkyy sen asema säädöshierarkiassa, uusia kaari-, sääntö- tai järjestysloppuisia nimikkeitä ei ole syytä ottaa käyttöön, vaan vastedes annettavat ministeriöiden työjärjestystenkin nimikkeet on syytä muotoilla *–ministeriön asetus –ministeriön työjärjestyksestä*.

Vaikka lain tai asetuksen omassa nimikkeessä ei esiinny sana laki tai asetus, sen muuttamisesta annettava säädös on nimikkeeltään laki tai asetus, esimerkiksi valtioneuvoston ohjesääntöä muutettaessa *valtioneuvoston asetus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta*.

## 16.7 Määräaikaisen säädöksen nimi

Jos laki tai asetus annetaan määräajaksi, tämän tulee näkyä myös nimikkeestä. Esimerkiksi: *laki alkoholikolla valvotun ajo-oikeuden kokeilemisesta, laki seutuyhteistyökokeilusta, valtioneuvoston asetus kuntien kielellisestä jaotuksesta vuosina 2013–2022*.

## 16.8 Muutossäädöksen nimike

### 16.8.1 Muutossäädöksen nimikkeen muoto

Muutossäädöksen nimike kirjoitetaan muotoon ”säädös sen ja sen säädöksen muuttamisesta” esimerkiksi *laki satovahinkojen korvaamisesta annetun lain muuttamisesta, valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, sisäasiainministeriön asetus rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja rajavartiomiehen tunnuksesta annetun sisäasiainministeriön asetuksen 11 §:n muuttamisesta*.

### 16.8.2 Nimikkeessä käytettävä muutettavan säädöksen nimike

Muutettavan säädöksen nimike on muutossäädöksen nimikkeessä virallisessa muodossaan. Nimikkeessä ei käytetä antopäiväystä eikä säädösnumeroa.

### 16.8.3 Vanhan asetuksen ja päätöksen muuttamista koskevan säädöksen nimike

Vanhan asetuksen muuttamista koskevan asetuksen ja päätöksen nimike kirjoitetaan seuraavaan muotoon:

- tasavallan presidentin asetus valtion virka-ansiomerkillä annetun asetuksen 9 §:n muuttamisesta
- valtioneuvoston asetus huvialusten lipuista annetun asetuksen muuttamisesta
- valtioneuvoston asetus asbestityöstä annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta
- työ- ja elinkeinoministeriön asetus sähköalan töistä annetun kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksen muuttamisesta

Ministeriön asetukset (ja päätökset) pysyvät, niin kauan kuin ne ovat voimassa, sen ministeriön asetuksina (ja päätöksinä), joka on ne antanut, vaikka ministeriön nimi sittemmin olisi muuttunut taikka toimivalta asiassa siirretty muulle ministeriölle. Muutosasetuksen nimikkeessä puolestaan käytetään muutosasetuksen antavan ministeriön nimeä. Näin ollen voi olla esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön asetuksia kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksen tai päätöksen muuttamisesta.

#### **16.8.4 Lainkohtien mainitseminen muutossäädöksen nimikkeessä**

Jos muutossäädöksellä muutetaan vain yhtä tai kahta pykälää, pykälä tai pykälät yksilöidään nimikkeessä.

Vaikka pykälästä muutetaan vain osa – yksi tai useampi momentti tai kohta – taikka siitä kumotaan vain osa tai siihen lisätään vain osa, tämä tulkitaan muutossäädöksen nimikkeessä kyseisen pykälän muuttamiseksi. Sen vuoksi ”siitä ja siitä” annetun lain x §:n muuttamisesta annetun lain nimikkeestä ei voida päätellä, muutetaanko pykälä osaksi vai kokonaan, kumotaanko siitä osa vai lisäänkö siihen jotakin.

- laki toiminimilain 1 §:n muuttamisesta
- laki velan vanhentumisesta annetun lain 8 ja 17 §:n muuttamisesta

Pykälää ei kuitenkaan mainita esimerkiksi tapauksessa, jossa säädöksestä kumotaan yksi pykälä ja muutetaan toinen taikka jossa lainkohdan kumoamisen tai muuttamisen lisäksi säädökseen lisätään uusi pykälä.

- laki tuloverolain muuttamisesta

Jos pykälät on numeroitu luvuittain, nimikkeessäkin puhutaan tietyn luvun pykälästä.

- laki rikoslain 45 luvun 27 §:n muuttamisesta
- laki pakkokeinolain 1 luvun 8 §:n ja 4 luvun 15 a §:n muuttamisesta

Liite mainitaan muutossäädöksen nimikkeessä, jos liitteen lisäksi muutetaan enintään yhtä lainkohtaa. Jos liitettä muutetaan osaksi, nimikkeessä mainitaan enintään kahden osan muutos.

- valtioneuvoston asetus yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen liitteen muuttamisesta
- valtioneuvoston asetus in vitro -diagnostiikkaan tarkoitetuista laitteista annetun valtioneuvoston asetuksen 13 §:n ja liitteen 8 muuttamisesta
- valtioneuvoston asetus aluehallintoviraston maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen liitteen kohtien 1.1 ja 5 muuttamisesta

### 16.8.5 Säädös ”väliaikaisesta muuttamisesta”

Jos säädöstä muutetaan väliaikaisesti, väliaikaisuuden on käytävä ilmi myös nimikkeestä.

- laki arvonlisäverolain 85 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Jos jotakin säädöstä muutetaan samalla sekä pysyvästi että väliaikaisesti, käytetään muotoa ”muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta”.

- laki sairausvakuutuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

## 16.9 Kumoamissäädöksen nimike

Sana *kumoamisesta* esiintyy säädöksen nimikkeessä vain niissä tapauksissa, joissa uudella säädöksellä pelkästään kumotaan säädös osaksi tai kokonaan.

- laki viljakauppalain kumoamisesta
- laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain 12 §:n 1 momentin 3 kohdan kumoamisesta



Tällainen kumoamissäädös vastaa muodoltaan uutta säädöstä. Kun säädöksestä kumotaan vain tiettyjä lainkohtia, ne luetellaan nimikkeessä, mutta jos kumottavia lainkohtia on kolme tai enemmän, nimikkeessä käytetään sanontaa ” – lain eräiden säännösten kumoamisesta”.

- laki nuorista rikoksentekijöistä annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta



## 17 JOHTOLAUSE

### 17.1 Yleistä

Perustuslaissa ei säädetä mitään johtolauseesta. Perustuslaissa säädetään vain seuraava: ”Jos laki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä, tämän tulee ilmetä laista.” Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) 79 §:n 1 momentin perustelujen mukaan kuitenkin ”tarkoitus on, että maininta lain säätämisjärjestyksestä otettaisiin vastaisuudessakin lain johtolauseeseen, vaikka asiasta ei perustuslaissa nimenomaisesti säädettäisikään”. Perustelujen mukaan ”lain johtolauseessa todettaisiin myös se, että säädetty laki on syntynyt eduskunnan päätöksen mukaisesti”.

Koska johtolauseetta ei mainita perustuslaissa, sekä perustuslaki vähäiseltä osin että tavallinen laki kokonaan ovat vakiintuneen käytännön varassa. Vakiintuneen käytännön mukaan myös asetuksessa on johtolause.

Johtolauseessa kuvataan kysymyksessä olevat säätämistoimet, ja muutossäädösten johtolauseet ovatkin toisinaan melko monimutkaisia. Selvyiden vuoksi tässä jaksossa käsitellään uusien säädösten ja muutossäädösten johtolauseita erikseen.

Toukokuussa 2010 julkaistun erillisen, lakiteknikkaa koskeneen oppaan myötä johtolauseetta lyhennettiin aikaisemmasta käytännöstä kahdella tavalla:

- 1) Muutossäädöksen johtolauseessa lakattiin mainitsemasta päivä, jona muutettava säädös on annettu. Uutta asetusta annettaessa ei liioin enää mainittu valtuuttavien lakien antamisen päiväyksiä.

- 2) Viitattaessa muutettujen lainkohtien säädösnumeroihin lakattiin käyttämästä ilmaisua ”mainitussa” tai ”mainituissa”, vaikka kyseinen säädösnumero olikin jo aiemmin mainittu johtolauseessa, ja ruvettiin toistamaan (pelkästään) säädösnumero.

Myöhemmin, vuoden 2012 alusta tasavallan presidentin asetusten ja valtioneuvoston asetusten johtolauseita lyhennettiin edelleen:

Asetusten johtolauseissa ei enää mainittu asetuksen esittelevän ministerin nimikettä eikä esittelevän ministeriön nimeä.

Tiedot ministereiden tehtävistä ja toimivallasta selviävät esittelypäivämäärän mukaisesti [www.vn.fi](http://www.vn.fi) sivuilla olevien ministereiden työnjakoa ja sijaisuusjärjestystä koskevien tietojen avulla. Asioiden jakautumisesta ministeriöiden toimialoille säädetään valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 luvussa.

## 17.2 Uuden säädöksen johtolause

### 17.2.1 Lain johtolause

#### *Tavallisen lain johtolause*

Lain johtolause on perusmuodossaan seuraavanlainen:

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### *Poikkeukselliset lain johtolauseet*

Poikkeavia johtolauseita käytetään seuraavissa tapauksissa:

- Perustuslaki säädetään, sitä muutetaan ja se kumotaan sekä rajattu poikkeus siihen tehdään perustuslain 73 §:ssä säädettyssä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Säättämisyjärjestys ilmaistaan johtolauseessa.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

- Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla ja, jos laki koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, käytetään perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan niin sanottua supistettua lainsäätämisyjärjestystä. Supistetun lainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen osoitetaan johtolauseessa.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 95 §:n 2 momentissa määrättyllä tavalla, säädetään:

- Kirkkolaki (1054/1993) puolestaan säädetään, sitä muutetaan ja se kumotaan perustuslain 76 §:ssä ja kirkkolain 2 luvun 2 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, mikä osoitetaan johtolauseessa.

Kirkolliskokouksen ehdotuksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

- Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä säädetään perustuslain 75 §:n mukaisesti asianomaisissa laeissa.

## 17.2.2 Tasavallan presidentin asetuksen johtolause

Tasavallan presidentin asetuksia annettaneen vähenevässä määrin, kun asianomaista säädöstasoa ei enää käytetä pääsääntönä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa. Perustuslain 95 §:n muutoksen (1112/2011) tultua voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012 kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella, mikä perustuslain 80 §:n mukaan merkitsee, että asetuksen antajana on valtioneuvosto, jollei tasavallan presidenttiä tai ministeriötä säädetä asetuksen antajaksi.

Tasavallan presidentin asetuksen johtolauseessa mainittiin ennen ensin päättökentekijä (tasavallan presidentti) ja päätös sekä sen jälkeen se, minkä ministerin (ei ministeriön) esittelystä päätös oli tehty, sekä tarkkaan yksilöity asetuksenantovaltuus.

Vuoden 2012 alusta siirryttiin uuteen käytäntöön, jonka mukaan tasavallan presidentin asetuksen johtolauseessa ei enää mainittu asetuksen esittelevän ministerin nimikettä (eikä valtioneuvoston asetuksen johtolauseessa esittelevän ministeriön nimeä). Ministerin nimikkeen mainitsemista pidettiin tarpeettomana, sillä ministereiden tehtävät ja toimivalta selviävät esittelypäivämäärän mukaisesti [www.vn.fi](http://www.vn.fi) sivuilla olevien ministereiden työnjakoa ja sijaisuusjärjestystä koskevien tietojen avulla.

Tasavallan presidentin asetukset annetaan nykyisin erityisen asetuksenantovaltuuden nojalla. Tällöin johtolauseessa mainitaan laki, jonka nojalla asetus annetaan. Laki yksilöidään mainitsemalla sen nimike ja säädösnumero. Antopäivää ei mainita. Niin ikään mainitaan asetuksenantovaltuuden sisältävät lainkohdat, joihin nojaudutaan, samalla tavoin kuin valtioneuvoston asetusten johtolauseissa, joista kerrotaan jaksossa 17.2.4.

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti säädetään Suomen Punaisesta Rististä annetun lain (238/2000) 3 §:n 3 momentin nojalla:

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti säädetään puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 35 §:n 1 momentin nojalla:

Hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettua niin sanottua omaperäistä eli alkuperäistä asetusta voidaan Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain (732/1999) 4 §:n nojalla muuttaa tai se kumota tasavallan presidentin asetuksella. Esimerkiksi hevoslautakunnasta annettu asetus (16/1996) on kumottu alkuperäisenä asetuksena tasavallan presidentin asetuksella (1556/2001). Edellytyksenä omaperäisen asetuksen muuttamiselle kuitenkin on, että asetuksenantovaltaa ei ole omaperäisellä asetuksella säännellyn asian osalta laissa nimenomaisesti osoitettu (tasavallan presidentille,) valtioneuvostolle tai ministeriölle. Omaperäinen asetus voidaan Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain 4 §:n nojalla kumota tai sitä muuttaa tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Jos asetuksenantovalta asiassa on laissa osoitettu esimerkiksi valtioneuvostolle, tällaisesta asiasta aikaisemmin annettua omaperäistä asetusta ei enää muuteta tai sitä kumota tasavallan presidentin asetuksella, vaan valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan nojalla annettavalla asetuksella. Mainittu 4 §:n säännös tarkoitettiin sovellettavaksi vain tilanteessa, jossa asetuksenantovaltaa koskeva sääntely oli jäänyt aukolliseksi. Tarvittavat lainsäädännön muutokset oli kuitenkin tarkoitus toteuttaa siten, että asianomaisen siirtymäsäännöksen käyttötarve jäisi mahdollisimman vähäiseksi.

Muutettaessa tasavallan presidentin asetusta asetuksen johtolause on seuraavan kaltainen:

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* valtion virka-ansiomerkitä annetun  
asetuksen (166/1961) 9 §:n 1 momentti, sellaisena kuin  
se on asetuksessa 732/1988, seuraavasti:

### **17.2.3 Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n nojalla annettavan sopimusasetuksen johtolause**

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella voidaan siirtää valtakunnan hallinnolle kuuluvia asioita maakunnan viranomaiselle ja maakuntahallintoon kuuluvia tehtäviä valtakunnan viranomaiselle. Sopimusasetuksen johtolauseessa viitataan Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:ään ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumukseen.

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 32 §:n nojalla, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1556/1994 ja 68/2004, ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumuksella:

### **17.2.4 Valtioneuvoston asetuksen johtolause**

#### ***Perusmalli***

Valtioneuvoston asetuksen johtolauseessa mainittiin ennen ensin päätöksentekijä (valtioneuvosto) sekä sen jälkeen ministeriö, jonka esittelystä päätös oli tehty, sekä tarkkaan yksilöity asetuksenantovaltuus.

Vuoden 2012 alusta siirryttiin uuteen käytäntöön, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksen johtolauseessa ei enää mainita asetuksen esittelevän ministeriön nimeä (eikä tasavallan presidentin asetuksen johtolauseessa esittelevän ministerin nimikettä). Asioiden jakautumisesta ministeriöiden toimialoille säädetään valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 luvussa.

Perusmuodossaan valtioneuvoston asetuksen johtolause kuuluu:

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään  
elintarvikelain (23/2006) nojalla:

Jos valtioneuvoston asetus annetaan lain nojalla, johtolauseessa viitataan lakiin. Jos asetuksen johtolauseessa tulisi mainittavaksi yli kolme lainkohtaa, viitataan lakiin yleisesti. Enintään kolme lainkohtaa yksilöidään. Jos lainkohtaa, johon viitataan, on myöhemmin muutettu, asetuksen johtolauseessa mainitaan myös nämä muutokset. Muutokset yksilöidään samalla tavalla kuin muutoslain johtolauseessa. (Muutettavien lainkohtien yksilöinnistä ks. jakso 17.3.) Asetus saatetaan antaa myös useamman kuin yhden lain nojalla, jolloin ne kaikki samoin kuin tarvittaessa niiden asianomaiset lainkohdat mainitaan johtolauseessa.

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään  
ympäristönsuojelulain (86/2000) 11, 12 ja 16 §:n sekä  
jätelain (646/2011) nojalla, sellaisina kuin niistä ovat  
ympäristönsuojelulain 12 § laeissa 253/2010 ja 647/2011  
sekä 16 § laissa 252/2005:

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään  
tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain  
(557/2005) 3 §:n 6 momentin nojalla, sellaisena kuin se  
on laissa 1286/2009:

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään:

Viimeisen esimerkin asetus on annettu perustuslain nojalla. Perustuslain nojalla on annettu esimerkiksi valtioneuvoston asetus Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (229/2009). Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus on perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtionhallinnon yksikkö, josta tässä tapauksessa voidaan säätää asetuksella – eli siis valtioneuvoston asetuksella. Annettaessa asetus perustuslain nojalla perustuslakiin ei viitata.

### ***Valtiosopimuksen voimaansaattamisasetuksen johtolause***

Valtiosopimus ja muu kansainvälinen velvoite saatetaan nykyään voimaan joko lailla ja asetuksella taikka, jos velvoitteen hyväksyminen ei edellytä eduskunnan suostumusta, pelkästään asetuksella.



Yleisimmin kansainvälinen velvoite saatetaan voimaan niin sanotulla blankettilaila tai pelkällä blankettiasetuksella. Blankettilain voimaantulosta sekä sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta säädetään blankettiasetuksella.

Valtiosopimusoppaan liitteessä 3 on malleja erilaisista voimaansaattamis-säädöksistä.

Voimaansaattamisasetuksen johtolauseeseen kirjataan näkyviin se voimaansaattamislain lainkohta, jossa asetuksenantovaltuus on. Poikkeuksen tästä muodostaa asetus, jolla saatetaan voimaan pelkästään asetuksentasoisia määräyksiä sisältävä sopimus, jolloin toimivalta johdetaan suoraan perustuslain 80 ja 95 §:stä. Kuten edellä on todettu, johtolauseessa ei koskaan viitata perustuslaista johdettavaan toimivaltaan.

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamisesta Viron tasavallan, Suomen tasavallan, Latvian tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain (597/2012) 2 §:n nojalla:

## 17.2.5 Ministeriön asetuksen johtolause

### *Perusmalli*

Ministeriön asetuksessa ei viitata esittelijään, vaan johtolause aloitetaan ilmaisulla: ”– ministeriön päätöksen mukaan säädetään”, minkä jälkeen mainitaan asetuksenantovaltuus. Kuten tasavallan presidentin asetuksen ja valtioneuvoston asetuksen myös ministeriön asetuksen tulee perustua laissa olevaan valtuutukseen. Toisin kuin tasavallan presidentin tai valtioneuvoston asetus, ministeriön asetus ei voi olla suoraan perustuslakiin nojautuva asetus.

Valtioneuvoston kanslian päätöksen mukaisesti säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 7 §:n 2 momentin ja 15 §:n 2 momentin nojalla:

Oikeusministeriön päätöksen mukaisesti säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetun lain (8/2007) 25 §:n 1 momentin nojalla:

Sosiaali- ja terveysministeriön päätöksen mukaisesti säädetään päihdehuoltolain (41/1986) 28 §:n 2 momentin ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 22 §:n 3 momentin nojalla, sellaisena kuin niistä on päihdehuoltolain 28 §:n 2 momentti laissa 280/2002:

### ***Ministeriön ilmoituksen johtolause***

Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 4 §:n mukaan ministeriö voi erityisestä syystä päättää, että yleiseltä merkitykseltään vähäinen ministeriön asetus julkaistaan säädöskokoelman sijasta ministeriön määräyskokoelmassa. Säädöskokoelmassa on tällöin julkaistava kyseisen ministeriön ilmoitus asetuksen julkaisemistavasta. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi, missä asetus on yleisön saatavilla ja milloin asetus tulee voimaan.

### **Maa- ja metsätalousministeriön ilmoitus**

#### **maa- ja metsätalousministeriön asetuksesta siemenperunan kaupasta annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen väliaikaisesta muuttamisesta**

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoittaa Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 4 §:n nojalla:

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut seuraavan asetuksen:

Asetuksen nimike	MMM:n määräys- kokoelman n:o	antopäivä	voimaan- tulopäivä
MMM:n asetus siemenperunan kaupasta annetun maa- ja metsätalousministeriön väliaikaisesta muuttamisesta.....	3/2012	1.2.2012	15.2.- 30.6.2012

Edellä mainittu asetus on julkaistu maa- ja metsätalousministeriön määräyskokoelmassa. Asetus on saatavissa maa- ja metsätalousministeriön kirjaamosta, osoite (Mariankatu 23, Helsinki), PL 30, 00023 Valtioneuvosto, puhelin 09 160 52313.

## 17.3 Muutossäädöksen johtolause

### 17.3.1 Muutossäädöksen johtolauseen suuri merkitys

Säädöksen muutokset tulevat osaksi muutettavaa säädöstä. Tämä tapahtuu silloin, kun muutokset tulevat voimaan. Jos muutoslaki säädetään tulevaksi voimaan esimerkiksi valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana, muutoslaille muutettavat lainkohdat tulevat osaksi muutettavaa, mahdollisesti jo moneen kertaan aiemminkin muutettua lakia vasta, kun ne tuon valtioneuvoston asetuksen mukaisesti tulevat voimaan. Jos voimassa olevia muutoslain lainkohtia joudutaan muuttamaan, niitä muutetaan muutoslain muutoksina, ei alkuperäisen lain muutoksina.

Muutossäädöksen johtolauseen oikeellisuuden suurta merkitystä ei voi liikaa korostaa. On tärkeää, että johtolauseessa viitataan juuri lainkohtien siihen sanamuotoon, joka kumotaan, jota muutetaan tai johon lisätään.

Esimerkiksi tuloverolain muuttamisesta annetun lain (1410/2010) johtolauseen mukaan muiden muutosten ohella lain 48 §:n 5 momenttia muutettiin sellaisena kuin se on laissa 1248/2009. Tämä tuloverolain muuttamisesta annettu laki (1248/2009) oli säädetty tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Sitä ei ollut vielä saatettu voimaan, eikä sitä asian myöhempien käänteiden vuoksi enää ollut tarkoitukseen saatettu voimaan. Lain kirjaimen mukainen tulkinta onkin epäselvä. Voimassa oleviin lainkohtiin kohdistuneella muutoslaille ei olisi saanut muuttaa voimassa olematonta lainkohtaa, mutta pitäisikö muutoksen silti katsoa kohdistuneen valtioneuvoston asetuksella voimaan saatettavaan lakiin 1248/2009? Sanomattakin on selvää, että syntyisi ikävä tilanne, jos asia jouduttaisiin ratkaisemaan tuomioistuimessa. Mainitussa tapauksessa asianomainen momentti on kuitenkin samansanainen niin laissa 1248/2009 kuin laissa 1410/2010. Sittemmin johtolause julkaistiin Suomen säädöskokoelmassa oikaisuna, sellaisena kuin sen olisi tullut kuulua.

## OIKAISUJA SUOMEN SÄÄDÖSKOKOELMAAN

---

### Suomen säädöskokoelmaan n:o 1410/2010

(Laki tuloverolain muuttamisesta)

Sivulla 4698, lain johtolauseen toinen kappale **on**:  
 sellaisina kuin ne ovat, 48 §:n 5 momentti laissa  
 1248/2009, 50 §:n 1 momentti laissa 980/1999, 100 §:n  
 2 momentti, 101 §:n 2 momentti, 106 § ja 125 §:n 2 mo-  
 mentti laissa 1251/2009 sekä 100 §:n 3 momentti laissa  
 946/2008, seuraavasti:

#### Pitää olla:

sellaisina kuin niistä ovat 50 §:n 1 momentti laissa  
 980/1999, 100 §:n 2 momentti, 101 §:n 2 momentti, 106 §  
 ja 125 §:n 2 momentti laissa 1251/2009 sekä 100 §:n  
 3 momentti laissa 946/2008, seuraavasti:

---

Edellä kuvatussa tapauksessa lakiteknisesti oikea menettely olisi ollut muut-  
 taa tuloverolain 48 §:n 5 momentti alkuperäisessä asussaan yhdellä lailla ja  
 kumota voimaantuloa turhaan odottava muutoslaki erikseen toisella lailla.

## 17.3.2 Muutossäädöksen johtolauseen rakenne

### *Muutossäädösten johtolauseissa noudatettavat perusperiaatteet (esimerkein)*

Muutossäädösten johtolauseissa noudatettavat periaatteet käyvät yksinker-  
 taistetussa muodossa ilmi seuraavista johtolauseista:

#### Perustuslain muutos

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty  
 perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla,  
*muutetaan* Suomen perustuslain (731/1999) 9 ja 38 §  
 seuraavasti:

#### Perustuslainsäätämisjärjestyksessä käsiteltävä lainmuutos

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty  
 perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla,  
*muutetaan* nuorisorangaistuksen kokeilemisesta  
 annetun lain (1058/1996) 14 §:n 2 momentti, sellaisena  
 kuin se on laissa 1092/1999, seuraavasti:

## Lainmuutos

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 3 §:n 2 momentin 1 kohta ja 17 §:n 1 momentin 1 kohta seuraavasti:

## Kirkkolain muutos

Kirkolliskokouksen ehdotuksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* kirkkolain (1054/1993) 17 lukuun uusi 9 § seuraavasti:

## Ahvenanmaan itsehallintolain muutos

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, sekä Ahvenanmaan maakuntapäivien päätöksen mukaisesti, joka on tehty Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,  
*lisätään* Ahvenanmaan itsehallintolain 59 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 68/2004, uusi 4 momentti seuraavasti:

## Tasavallan presidentin asetuksen muutos

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* Suomen ulkomaanedustustojen sijain-  
tipaikoista annetun tasavallan presidentin asetuksen (541/2006) 2 §:n 1 momentti, 3 § ja 4 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 3 § asetuksessa 483/2012 ja 4 §:n 1 momentti asetuksessa 627/2012, seuraavasti:

## Valtioneuvoston asetuksen muutos

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* sanomalehdistön tuesta annetun valtioneuvoston asetuksen (389/2008) 5 §:n 1 ja 3 momentti sekä 7 §:n 1 momentin suomenkielinen sanamuoto, sellaisina kuin niistä ovat 5 §:n 1 ja 3 momentti asetuksessa 538/2011, seuraavasti:

## Ministeriön asetuksen muutos

Oikeusministeriön päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* oikeusministeriön työjärjestyksestä annetun oikeusministeriön asetuksen (110/2012) 12, 16—18, 20—22, 26, 27, 35, 50, 52, 56 ja 61 §, sellaisina kuin niistä ovat 16 ja 50 § asetuksessa 718/2012, seuraavasti:

### *Muutossäädöksen johtolauseen perusrakenne*

(1. *kumotaan*, 2. *muutetaan*, 3. *lisätään*)

Kuten esimerkeistä käy ilmi, muutossäädöksen johtolause alkaa vastaavalla sanonnalla kuin uuden säädöksen johtolause. Säädökseen tehtävät muutokset ilmaistaan verbeillä *kumotaan*, *muutetaan* ja *lisätään*. Kumottavia, muutettavia ja lisättäviä lainkohtia koskevat jaksot erotetaan havainnollisuuden vuoksi omiksi kappaleikseen, ja verbi *kumotaan*, *muutetaan* tai *lisätään* kursivoidaan. Näin tehdään, vaikka kyseessä olisi vain yhdenlainen muutos (*muutetaan* tai *lisätään*). Jos säädöksestä pelkästään *kumotaan* lainkohtia, siitä ei säädetä muutossäädöksellä vaan erityisellä kumoamissäädöksellä. Kumoamissäädöksistä ks. jakso 22.

Väliaikainen muuttaminen ja lisääminen ilmaistaan sanalla ”väliaikaisesti”, esimerkiksi: ”*muutetaan* verotililain (604/2009) 31 §:n 3 momentti ja väliaikaisesti 32 §:n 2 momentti seuraavasti:” ja ”*lisätään* väliaikaisesti 48 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1465/1994, 896/2001, 558/2005, 1128/2005 ja 1218/2006, uusi 8 momentti seuraavasti:”

### *Muutettavan säädöksen yksilöinti*

Muutettava säädös yksilöidään mainitsemalla sen nimike ja numero. Päivää, jona säädös on annettu, ei mainita. Säädöksen numerossa käytetään vuosilukua täydellisenä (esimerkiksi 1991). Numero mainitaan myös ennen vuotta 1920 annetuista säädöksistä, jolloin numerona käytetään säädöskokoelman numeroa (ks. jakso 19.1.1), ja ennen säädöskokoelman perustamista (ennen vuotta 1860) annetuista säädöksistä vuosilukua. Numerotta jätetään vain perustuslaki ja vuoden 1734 lain kauppakaari, oikeudenkäymiskaari ja rakennuskaari.

### *Muutossäädöksen johtolauseen jaksot*

Kun jaksoja on johtolauseessa useampi kuin yksi, niiden keskinäinen järjestys määräytyy edellä sanotun järjestyksen *kumotaan*, *muutetaan*, *lisätään*

mukaisesti, ja jaksot erotetaan toisistaan *ja* tai *sekä* -sanalla taikka, jos jaksot on kolme, pilkulla sekä *ja* tai *sekä* -sanalla.

### ***Loppusana: seuraavasti***

Muutossäädöksen johtolause päättyy aina sanaan *seuraavasti* ja kaksoispisteeseen.

## **17.3.3 Kumottavien ja muutettavien lainkohtien yksilöinti**

### ***Lainkohtien luetteleminen***

Kumottavat ja muutettavat lainkohdat luetellaan johtolauseessa siinä järjestyksessä kuin ne ovat säädöksessä: nimike ensimmäisenä, pykälät numerojärjestyksessä, luku tai luvun otsikko omalla paikallaan, momentti asianomaisen pykälän kohdalla ja kohta asianomaisen pykälän ja momentin kohdalla.

Kumottava tai muutettava väliotsikko yksilöidään sitä seuraavan pykälän avulla, joten kumottaessa väliotsikko tai muutettaessa se johtolauseessa mainitaan seuraava pykälä väliotsikon jälkeen.

— — 5 §:n edellä oleva väliotsikko

— — § ja sen edellä oleva väliotsikko

Muutettaessa väliotsikko itse säädöstekstiin otetaan väliotsikkoa seuraava pykälä tai sen osa vain, jos pykälä tai sen osa muutetaan.

### ***Lainkohtien luettelon kirjoitusohjeita***

Pykälänmerkkiä ei luettelossa käytetä turhaan.

2, 5 ja 6 § (ei: 2 §, 5 § ja 6 §)

Jos luettelossa on vähintään kolme peräkkäistä pykälää, käytetään ajatusviivaa.

2—4 § (ei: 2, 3 ja 4 §)  
2 ja 3 § (ei: 2—3 §)

Jos luetteloon sisältyy niin sanottuja a-pykäliä, esimerkiksi 2 a §, 3 b §, niitä ei voida korvata ajatusviivalla, vaan ne mainitaan erikseen. Kirjaimin merkittyjen pykäliden ”väliin jäävät” kirjaimin merkityt pykälät kuitenkin korvataan ajatusviivalla, esimerkiksi 4 a—4 d § (ei 4 a, 4 b, 4 c ja 4 d §).

12—14, 14 a, 15—17, 17 a—17 c, 18, 18 a ja 18 b §  
(ei: 12—18 b §)

Jos kumotaan tai muutetaan kokonainen luku, luettelossa puhutaan kyseisestä luvusta eikä sen yksittäisistä pykälistä.

2 §, 4 §:n 3 momentti, 4 luku ja 82 §  
(juoksevasti numeroidut pykälät)

1 luvun 3 §, 4 luvun 1 §:n 2 momentti ja 5 luku  
(luvuittain numeroidut pykälät)

Lainkohdista käytetään yksikkömuotoa.

2, 3 ja 7 §  
2—4 momentti  
1 ja 3 luku  
uusi 8 a ja 8 b §  
muutettu 2 ja 3 momentti

### ***Vain toisenkielisen sanamuodon muuttaminen***

Toisinaan on tarpeen muuttaa vain lainkohdan suomen- tai ruotsinkielistä sanamuotoa. Tämä yksilöidään johtolauseessa.

#### **Valtioneuvoston asetus**

##### **valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti  
muutetaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003)  
3 §:n 15 kohta, 11 §:n 2 momentin ruotsinkielinen sanamuoto ja 18 §:n 1 kohta,  
sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 15 kohta ja 11 §:n  
2 momentin ruotsinkielinen sanamuoto asetuksessa  
905/2009 sekä 18 §:n 1 kohta asetuksessa 309/2010,  
seuraavasti:



## L a k i

### tuomareiden nimittämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 1 §:n 2 momentin 8 kohta, 11 §:n 3 momentin suomenkielinen sanamuoto sekä 18 §:n 1 momentti ja 2 momentin 4 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 2 momentin 8 kohta laissa 1544/2001, 11 §:n 3 momentin suomenkielinen sanamuoto laissa 133/2003 sekä 18 §:n 1 momentti ja 2 momentin 4 kohta laissa 614/2011, seuraavasti:

Säädöstekstiin otetaan tällaisissa tapauksissa vain muutettava sanamuoto, ei toisen kielen muuttamatta jätettävää sanamuotoa.

## 17.3.4 Aikaisemmin muutetut lainkohdat

### *Muutosten mainitseminen*

Kumottavien ja muutettavien lainkohtien luottelemisen jälkeen mainitaan niihin aikaisemmin tehdyt, vielä vaikuttavat muutokset. Näin tehdään muun muassa sen vuoksi, että sama lainkohta voi olla olemassa useammassa eri muodossa, esimerkiksi jostakin pykälästä voi olla samanaikaisesti olemassa sen voimassa oleva sanamuoto ja sen tuleva, muutettu sanamuoto, joka ei vielä ole tullut voimaan. Pykälästä voi niin ikään olla olemassa pysyvä sanamuoto ja väliaikainen, määräajan voimassa oleva sanamuoto. Lainkohtien muutosten mainitsemisella johtolauseessa yksilöidään, mitä lainkohdan versiota muutetaan. Tieto on tarpeen niin lainsäätäjälle kuin säädöksen tuleville soveltajille. Lisäksi tieto aikaisemmista muutoksista on tärkeä paitsi historioitsijoille myös lainvalmistelijoille näiden selvittäessä säännösten taustoja.

Muutosluetteloissa käytetään tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön asetuksista nimitystä *asetus*, koska asetuslaji mainitaan jo johtolauseen alussa.

### *Muutoksia koskevan jakson alussa käytettävät sanonnat*

(sellaisena, sellaisina)

Kumottavien ja muutettavien lainkohtien myöhempiä muutoksia koskeva jakso erotetaan omaksi kappaleekseen, jollei se ole vain rivin tai parin mit-

tainen. Myös muutoksia koskevassa jaksossa käytetään yhtenäisiä sanontoja. Jakson aloituksessa käytetään tapauksen mukaan jotakin seuraavasta neljästä sanonnasta:

– –, sellaisena kuin se on – –,

Sanontaa käytetään, kun kumotaan tai muutetaan yksi lainkohta, jota on aikaisemmin muutettu.

– –, sellaisina kuin ne ovat, – –

Sanontaa käytetään, kun kumotaan tai muutetaan vähintään kaksi lainkohtaa, joita kaikkia on aikaisemmin muutettu.

– –, sellaisena kuin niistä on – –

Sanontaa käytetään, kun kumotaan tai muutetaan vähintään kaksi lainkohtaa, joista yhtä on aikaisemmin muutettu.

– –, sellaisina kuin niistä ovat – –

Sanontaa käytetään, kun muutetaan tai kumotaan useampi lainkohta, joista useampaa kuin yhtä, mutta ei kaikkia, on aikaisemmin muutettu.

## ***Muutosten laadun yksilöinti***

**(laissa, laeissa, osaksi laissa, osaksi laeissa)**

Muutoksen laatua yksilöitäessä käytetään erityyppisiä muutoksia kuvattaessa seuraavia sanontoja:

– – laissa / asetuksessa – –

Sanontaa käytetään, kun lainkohdan muutettu sanamuoto käy ilmi kokonaisuudessaan yhdestä muutossäädöksestä.

– – laeissa / asetuksissa – –

Sanontaa käytetään, kun lainkohdasta ei ole jäljellä mitään alkuperäistä, mutta muutettava sanamuoto käy ilmi kahdesta tai useammasta muutossäädöksestä.

– – osaksi laissa / osaksi asetuksessa – –

Sanontaa käytetään, kun lainkohtaa on osaksi muutettu (esimerkiksi pykälästä muutettu osa momenteista tai kohdista taikka momentista osa kohdista) jollakin myöhemmällä muutossäädöksellä ja kun osa lainkohdasta on säilynyt alkuperäisessä asussaan.

— osaksi laeissa / osaksi asetuksissa —

Sanontaa käytetään vastaavissa tapauksissa kuin edellistä, jos myöhempiä muutoksia on kahdessa tai useammassa muutossäädöksessä.

### ***Johtolauseen viittaukset muutossäädöksiin***

Myös muutossäädökset yksilöidään pelkästään säädöksen numerolla mainitsematta päivää, jona muutossäädös on annettu. Säädöksen numeroa ei tässä yhteydessä merkitä sulkeisiin.

— — 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa  
340/2002, — —

Koska säädöskokoelmassa julkaistuja säädöksiä ei ennen vuotta 1920 numeroitu säädöksittäin, ennen vuotta 1920 ilmestyneissä säädöskokoelmissa voi olla useampia samannumeroisia lakeja. Koska viittaukset vanhempiin säädöksiin ovat käymässä yhä harvinaisemmiksi ja koska viittauksessa tarkoitettu lainmuutos ilmenee asiayhteydestä ilman sekaantumisen vaaraa, ennen vuotta 1920 annetuista säädöksistä ei käytetä erityissanontoja.

### ***Luvun yksilöiminen***

Kun kumotaan tai muutetaan kokonainen luku taikka kun lukuun lisätään pykälä tai pykälää, lukua ja siihen myöhemmin tehtyjä muutoksia ei yleensä erikseen yksilöidä johtolauseessa.

Poikkeuksia on kaksi:

- 1) Luku yksilöidään, jos siitä on olemassa pysyvä ja väliaikainen sanamuoto ja jompikumpi kumotaan tai muutetaan kokonaisuudessaan taikka jompaankumpaan lisätään pykälä tai pykälää.

Tällöin kerrotaan, kumpi luku, pysyvä vai väliaikainen, kumotaan tai muutetaan taikka kumpaan lukuun, pysyvään vai väliaikaiseen, pykälä tai pykälää lisätään.

- 2) Luku yksilöidään, jos se on lisätty säädökseen myöhemmin ja se kumotaan tai muutetaan kokonaisuudessaan.

Tässä tapauksessa luku yksilöidään mainitsemalla se säädös, jolla luku on lisätty.

Jos luku 1 tai 2 kohdassa sanotun mukaisesti yksilöidään, harkinnan mukaan voidaan mainita myös lukuun myöhemmin tehdyt muutokset. Varsinkin kumottaessa kokonainen luku myöhemmin tehtyjen muutosten mainitsemisella ei kuitenkaan liene informaatioarvoa.

— — *kumotaan* 3 a luku, sellaisena kuin se on laissa 716/2002, — —

### ***Muutosten ryhmittely***

Aikaisempia muutoksia koskevassa johtolauseen jaksossa muutokset ryhmitellään lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin kumottavat ja muutettavat säännökset, mutta ensiksi esiintyvän muutosviittauksen yhteyteen otetaan myös kaikki jäljempänä tulevat säännökset, joihin sama viittaus sopii. Jos muutossäädöksiä tulee mainittavaksi samassa yhteydessä useampia, ne luetellaan ikäjärjestyksessä.

Seuraavassa on muutama esimerkki edellä selostettujen kirjoitusohjeiden havainnollistamiseksi. Jaksoon 17.3.6 on koottu enemmän esimerkkejä muutossäädösten johtolauseista.

— — *kumotaan* — — 5 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on asetuksessa 1136/1992, sekä — —

— — *muutetaan* 1 §:n 2 momentin 1 kohta, 2 §:n 2 momentti, 3 §, 5 §:n 1 momentin johdantokappale ja 3 kohta sekä 2 momentti ja 8 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 2 momentin 1 kohta laissa 20/1994, 2 §:n 2 momentti laissa 703/1985 sekä 5 §:n 1 momentin johdantokappale ja 3 kohta laissa 286/1993, — —

— — *muutetaan* — — 3 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat asetuksessa 742/1987, — —

— — *kumotaan* — — 7 a ja 13 b §, sellaisina kuin ne ovat laissa 389/1968, ja

*muutetaan* 1 §:n 3 momentti, 12 §:n 6 momentti, 13 a § ja sen edellä oleva väliotsikko sekä 14 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 389/1968, — —

— — *kumotaan* — — 292 §:n 3 momentti sekä 302 ja 334 §,

sellaisina kuin ne ovat, 292 §:n 3 momentti ja 302 § laissa 321/1972 sekä 334 § laissa 977/1992,

*muutetaan* 292 §:n 2 momentti, 293, 303 ja 306 §, 312 §:n 3 momentti, 314 a, 318 ja 319 §, 320 §:n 1 momentti, 323 ja 324 §, 327 §:n 2 momentti, 330—333 ja 335 §, 336 §:n 3 momentti ja 348 c §:n 3 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 292 §:n 2 momentti, 306, 319, 323, 324, 330 ja 331 § laissa 321/1972, 293 § laeissa 263/1979 ja 500/1991, 303 ja 332 § laeissa 321/1972 ja 52/1975, 312 §:n 3 momentti, 314 a §, 320 §:n 1 momentti, 335 §, 336 §:n 3 momentti ja 348 c §:n 3 momentti laissa 977/1992, 318 § laeissa 321/1972 ja 977/1992 sekä 333 § laeissa 509/1984 ja 977/1992, sekä — —

## ***Muutosten ryhmitelmän laatiminen***

Muutokset voidaan ryhmitellä kokoamalla ne taulukoiksi. Taulukkoon merkitään allekkain numerojärjestyksessä kumottavat ja muutettavat lainkohdat sekä ne lainkohdat, joihin lisätään uusia säännöksiä, ja kunkin lainkohdan viereen merkitään, missä muodossa se on. Tämän jälkeen taulukon perusteella voidaan suhteellisen vähällä vaivalla ryhmitellä muutokset ja laatia muutoksia koskeva jakso.

*muutetaan* 1–5 §, 7 §:n 1 momentti, 8 §:n 1 momentti, 12 §:n 2 momentti, 14 §, 15 §:n 1 ja 3 momentti, 15 a, 16 ja 18–21 §, 22 §:n 1 ja 2 momentti, 23, 29–33 ja 35 §, 36 §:n 2 momentti, 37 ja 38 § sekä 39 §:n 1 ja 2 momentti,

1 §	osaksi alkuperäinen, osaksi muutettu laeilla 820/1989 ja 588/1994
2 §	alkuperäinen
3 §	muutettu kokonaan lailla 820/1989
4 §	osaksi alkuperäinen, osaksi muutettu lailla 820/1989
5 §	alkuperäinen
7 §:n 1 momentti	alkuperäinen

8 §:n 1 momentti	alkuperäinen
12 §:n 2 momentti	alkuperäinen
14 §	alkuperäinen
15 §:n 1 momentti	muutettu kokonaan lailla 820/1989
15 §:n 3 momentti	muutettu kokonaan lailla 588/1994
15 a §	muutettu kokonaan lailla 820/1989
16 §	osaksi alkuperäinen, osaksi muutettu lailla 820/1989
18 §	muutettu kokonaan lailla 588/1994
19 §	alkuperäinen
20 §	osaksi alkuperäinen, osaksi muutettu lailla 89/1999
21 §	alkuperäinen
22 §:n 1 momentti	alkuperäinen
22 §:n 2 momentti	alkuperäinen
23 §	osaksi alkuperäinen, osaksi muutettu lailla 89/1999
29 §	alkuperäinen
30 §	osaksi alkuperäinen, osaksi muutettu lailla 128/1977
31 §	alkuperäinen
32 §	osaksi alkuperäinen, osaksi muutettu lailla 820/1989
33 §	osaksi alkuperäinen, osaksi muutettu lailla 89/1999
35 §	alkuperäinen
36 §:n 2 momentti	alkuperäinen
37 §	alkuperäinen
38 §	muutettu kokonaan lailla 588/1994
39 §:n 1 momentti	muutettu kokonaan lailla 588/1994
39 §:n 2 momentti	alkuperäinen

sellaisina kuin niistä ovat 1 § osaksi laeissa 820/1989 ja 588/1994, 3 §, 15 §:n 1 momentti ja 15 a § laissa 820/1989, 4, 16 ja 32 § osaksi laissa 820/1989, 15 §:n 3 momentti, 18 ja 38 § sekä 39 §:n 1 momentti laissa 588/1994, 20, 23 ja 33 § osaksi laissa 89/1999 sekä 30 § osaksi laissa 128/1977,

## 17.3.5 Lainkohtien lisääminen

### *Lisättävän lainkohdan paikan yksilöiminen*

Lisätään-jaksossa mainitaan, mihin uusi lainkohta lisätään. Uusi luku tai pykälä lisätään lakiin (tai asetukseen). Jos pykälät on numeroitu luvuittain, kuten rikoslaissa (39/1889) ja asuntokauppalaissa (843/1994), uusi pykälä lisätään kuitenkin tiettyyn lukuun. Uusi momentti lisätään tiettyyn pykälään. Kohta lisätään tiettyyn momenttiin, mutta jos pykälässä on vain yksi momentti, kohta lisätään pykälään.

*lisätään 3 §:ään uusi 2 momentti*

*lisätään 2 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi asetuksessa 534/1997, uusi 8 kohta*

*lisätään 2 §:n 1 momenttiin uusi 6 kohta*

*lisätään 3 lukuun uusi 8 §*

*lisätään lakiin uusi 6 a §*

*lisätään lakiin siitä lailla 1446/2006 kumotun 26 §:n tilalle uusi 26 §*

*lisätään 36 §:ään siitä lailla 1510/2011 kumotun 5 momentin tilalle uusi 5 momentti ja 55 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1510/2011, uusi 3 momentti*

## ***Väliotsikon lisääminen***

Lisättävän väliotsikon paikka ilmoitetaan kertomalla, minkä pykälän edelle väliotsikko lisätään.

— — *lisätään* lakiin uusi 9 a—9 f § ja niiden edelle uusi väliotsikko, 10 §:ään uusi 3 momentti ja 12 §:ään uusi 3 momentti — —

— — *lisätään* lakiin uusi 56 g ja 59 a § sekä kummankin edelle uusi väliotsikko — —

Jos pykälää, jonka edelle väliotsikko lisätään, ei samassa muutossäädöksessä muuteta, väliotsikon paikka osoitetaan säädöstekstissä kirjoittamalla näkyviin väliotsikkoa seuraavan pykälän numero ilman pykälän otsikkoa ja merkitsemällä pykälän numeron alle palstan levyinen katkoviiva.

— — *muutetaan* 18 §:n edellä oleva väliotsikko ja 18 a § — — seuraavasti:

*Käräjäoikeuden kanslia, istuntopaikka ja osastot*

18 §

— — — — —

18 a §

Käräjäoikeudessa voi olla toimintayksikköinä osastoja.

Osasto voidaan perustaa eri lainkäyttöasioissa tarvittavan asiantuntemuksen ja käsittelyn sujuvuuden turvaamiseksi. Tässä momentissa tarkoitetun osaston perustamisesta ja lakkauttamisesta määrätään käräjäoikeuden työjärjestyksessä.

Osasto voidaan perustaa myös, jotta turvataan virka-alueen suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tässä momentissa tarkoitetun osaston perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää oikeusministeriö.

## ***Lainkohdan lisääminen kumotun lainkohdan tilalle***

Jos säädöksestä on kumottu jokin luku tai pykälä taikka pykälästä tietty momentti tai kohta, kumotun tilalle voidaan lisätä uusi vastaava lainkohta, mutta johtolauseessa on tällöin mainittava aiemmasta kumoamisesta.

— — *lisätään* — — lakiin siitä lailla 509/1984 kumotun 317 §:n tilalle uusi 317 § — —



## ***Lukujen, pykälien ja kohtien lisääminen a, b, c lukuna, pykälänä tai kohtana***

### **(Kielto siirtää lukuja, pykälää tai kohtia)**

Säädökseen lisättävät lainkohdat, jotka numeroidaan, kuten luvut, pykälät ja kohdat, lisätään niin sanottuina a lukuina, a pykälänä tai a kohtana.

2 a luku  
5 a ja 5 b §  
7 a—7 d kohta

Lukuja, pykälää tai kohtia ei tästä syystä siirretä tilan saamiseksi uudelle lainkohdalle. Siirtäminen saattaa poikkeuksellisesti kuitenkin tulla kysymykseen, esimerkiksi jos 2 luvun ja 2 a luvun väliin on lisättävä uusi luku.

Koska säädöksen voimassaolo on sen voimaantulosäännöksen varassa, voimaantulosäännöstä ei voi kumota. Voimaantulosäännöstä saatetaan tästä syystä joskus joutua siirtämään, jos sen edelle halutaan jälkeensä lisätä niin monta uutta pykälää ("a pykälää"), että kirjaimet eivät riitä tai että kirjaimella varustettujen pykälien määrä muuten olisi kohtuuttoman suuri (ei: 30 a—30 y §).

### ***Uuden kohdan lisääminen viimeiseksi kohdaksi***

Jos uutta kohtaa ei voi lisätä a kohtana tai vastaavana, vaan se halutaan lisätä viimeiseksi kohdaksi, edellä olevia kohtia on muutettava niin, että kohtien väliin ei jää pistettä ja että toiseksi viimeisen kohdan perässä mahdollisesti oleva sidesana (ja, sekä, tai, taikka) tulee oikealle paikalleen.

### ***Momenttien lisääminen aikaisempien momenttien edelle***

Koska momentteja ei numeroida, momentteja saatetaan joutua siirtämään, jos olemassa olevien momenttien edelle tai väliin lisätään uusi momentti. Tämä ilmaistaan johtolauseessa esimerkiksi seuraavasti:

— — *lisätään 6 §:ään uusi 1 momentti, jolloin nykyinen 1 ja 2 momentti siirtyvät 2 ja 3 momentiksi, — —*

— — *muutetaan 2 §:n 2 momentti sekä lisätään 2 §:ään uusi 2 momentti, jolloin muutettu 2 momentti ja nykyinen 3 ja 4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi, — —*

Ilmaisulla *muutettu 2 momentti* viitataan jälkimmäisessä esimerkissä siihen, että samassa yhteydessä muutetaan pykälän 2 momentti.

### ***Suositus välttää momenttien siirtämistä***

Koska momenttien siirtäminen vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista ja saattaa aiheuttaa tulkintavaikeuksia, momenttien siirtämisen asemesta tulee ensisijaisesti pyrkiä muuttamaan koko pykälä, jolle tiettyjen momenttien jättämiselle säätämistoimen ulkopuolelle ole mitään erityisiä syitä. Jos momenttia kuitenkin on siirretty, siirretyn momentin katsotaan siihen myöhemmin viitattaessa olevan siinä laissa, jolla se on siirretty. Jos esimerkiksi jokin momentti on lisätty pykälään 2 momentiksi lailla 111/2012 ja siirretty 3 momentiksi lailla 222/2013, sen sanotaan johtolauseessa olevan *sellaisena kuin se on laissa 222/2013*, ei ”laissa 111/2012 ja 222/2013”.

### ***Momentin kumoamisen vaikutus***

Kun pykälästä kumotaan momentti, sen jäljessä olevia momenteja ei siirretä eikä niiden myöskään tulkita siirtyneen kumoamisen johdosta pienempinumeroisiksi. Jos esimerkiksi kolmimomenttisesta pykälästä kumotaan 2 momentti, jäljelle jääneet momentit ovat edelleen 1 ja 3 momentti. Jos tällaisia aukkoja ei haluta jättää pykäliin, momentin kumoamisen asemesta on muutettava pykälä kokonaisuudessaan.

### ***Pykälän tai momentin muutosten yksilöinti lisättäessä siihen uusia lainkohtia***

Jos pykälä, johon lisätään uusi momentti tai kohta, tai momentti, johon lisätään uusi kohta, on muutetussa muodossa, aikaisemmat muutokset mainitaan noudattaen samoja periaatteita kuin edellä on sanottu jaksossa 17.3.4 Aikaisemmin muutetut lainkohdat. Näitä viittauksia aikaisempiin muutoksiin ei kuitenkaan sijoiteta omaksi jaksokseen, vaan viittaus sijoitetaan kysymyksessä olevan pykälän tai momentin yhteyteen.

— — *lisätään 18 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 686/1986, uusi 5 momentti, 27 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 686/1986, uusi 2 momentti ja 38 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:*

### ***Momentin ”lisääminen” tai ”kumoaminen” muutettaessa koko pykälä***

Kun pykälään, jonka kaikkia osia muutenkin muutetaan, lisätään momentti tai momentteja taikka siitä poistetaan momentti tai momentteja, tämä ilmaistaan johtolauseessa koko pykälän muutoksena.

*muutetaan 13 §  
(Ei: ”muutetaan 13 §:n 1 ja 2 momentti sekä  
lisätään 13 §:ään uusi 3 momentti”, jos muutettavassa pykälässä on vain kaksi momenttia)*

*muutetaan 8 §  
(Ei: ”kumotaan 8 §:n 1 momentti ja  
muutetaan 8 §:n 2 momentti”, jos muutettavassa pykälässä on vain kaksi momenttia)*

### **17.3.6 Esimerkkejä muutossäädösten johtolauseista**

Seuraavat esimerkit ovat alkuperäisistä muutoslaeista, mutta toukokuussa 2010 ilmestyneen oppaan myötä muuttuneen viittauskäytännön vuoksi niistä on jätetty pois alkuperäisen säädöksen päiväys.

Esimerkeistä on myös poistettu sanat ”mainitussa” ja ”mainituissa”.

#### **Kumoaminen, muuttaminen ja lisääminen**

##### **L a k i**

##### **metsästyslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan metsästyslain (615/1993) 91 §,  
muutetaan 1, 33, 34, 41, 41 c, 41 d, 49 ja 49 a §, sellaisina kuin niistä ovat 33 ja 49 § osaksi laissa 159/2011, 34 § laeissa 314/2005 ja 159/2011 sekä 41, 41 c, 41 d ja 49 a § laissa 159/2011, sekä  
lisätään lakiin uusi 37 a, 41 e ja 83 d § seuraavasti:*

## L a k i

### käräjäoikeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* käräjäoikeuslain (581/1993) 18 §:n 2 momentti,  
*muutetaan* 18 §:n edellä oleva väliotsikko ja 21 §, sellaisena kuin niistä on 21 § osaksi laissa 1182/2000, sekä *lisätään* 1 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 549/1994 ja 210/2000, uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, sekä lakiin uusi 12 a, 12 b ja 18 a—18 c § seuraavasti:

## L a k i

### sähköturvallisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* sähköturvallisuuslain (410/1996) 4 §:n 4 kohta ja 13 §:n 3 momentti,  
*muutetaan* 2 §:n 3 momentti, 4 §:n 3, 7, 13 ja 14 kohta, 9 §:n 1 momentti, 13 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 momentti, 15 §:n 1 momentti, 26 §, 27 §:n 1 momentin johdantokappale ja 2 kohta sekä 3 momentti, 28 §:n 2 momentin 2 kohta, 33 §:n 3 momentti, 33 a § ja 47 §:n 1 momentti,  
 sellaisina kuin niistä ovat 4 §:n 13 ja 14 kohta laissa 220/2004 sekä 27 §:n 3 momentti ja 33 a § laissa 913/2002, sekä *lisätään* 4 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 220/2004, uusi 1 a ja 15—20 kohta, 5 §:ään uusi 2 momentti ja lakiin uusi 5 a luku seuraavasti:

## L a k i

### asuntokauppalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* asuntokauppalain (843/1994) 2 luvun 4 §:n 4 momentti, 11 §:n 2 momentti, 16 §:n 2 momentti, 19 b §:n 4 momentti ja 24 §, 4 luvun 22 §:n 3 momentti ja 39 § sekä 6 luvun 6 §,  
 sellaisena kuin niistä on 2 luvun 19 b §:n 4 momentti laissa 941/1997,  
*muutetaan* 1 luku, 2 luvun otsikko, 1 ja 3 §, 4 §:n otsikko ja 1 momentti, 5–7 §, 8 §:n 2 momentti, 11 §:n 1 momentti, 12 §, 13 §:n 2 momentti, 14 §:n 3 momentti, 15 §:n 4 momentti, 17 ja 18 §, 19 §:n 1 momentti, 19 a §:n 2 momentti, 19 b §:n 1 momentti, 20 §:n 1 momentti, 21 §:n 1 momentti, 22 §:n 1 momentti ja 23 §, 3 luvun otsikko, 1–3 §, 4 §:n otsikko ja 1 momentti sekä 6 §:n otsikko ja 1 momentti, 4 luvun 1 ja 3 §, 4 §:n 2 ja 3 momentti, 5 §:n 4 momentti, 15 §:n 1 momentin 2 kohta, 18 §:n 1 ja 2 momentti, 19 §:n 2 momentti, 22 §:n 2 momentti, 23 §:n 1 momentti, 25 §:n 2 momentti, 27 §:n 2 ja 3 momentti, 28 §:n 2 momentti, 29 §:n 3 momentti, 30 ja 36 §, 5 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohta, 4 §:n 1 momentti ja 5 § sekä 6 luvun 1, 14, 16,

18 ja 20 §, 25 §:n 2 momentti, 26 ja 27 § sekä 28 §:n 1 ja 2 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 2 luvun 8 §:n 2 momentti laissa 317/2001 sekä 2 luvun 19 a §:n 2 momentti ja 19 b §:n 1 momentti sekä 4 luvun 18 §:n 1 ja 2 momentti laissa 941/1997, sekä

*lisätään* 2 lukuun uusi 1a–1c, 4 a, 6 a, 11 a, 11 b, 17 a, 18 a, 18 b, 19 c, 23 a ja 23 b §, 3 lukuun uusi 3 a §, 4 lukuun uusi 3 a, 17 a, 18 a ja 18 b §, 4 luvun 25 §:ään uusi 3 momentti, 6 luvun 5 §:ään uusi 5 momentti sekä 7 lukuun uusi 2 a § ja sen edelle uusi väliotsikko, uusi 5 § ja sen edelle uusi väliotsikko, uusi 6 ja 7 § sekä niiden edelle uusi väliotsikko seuraavasti:

## **L a k i**

### **valtion virkamieslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* valtion virkamieslain (750/1994) 13 luku sekä 54, 58 ja 59 §, sellaisina kuin niistä ovat 54 § laissa 604/1997 ja 58 § laissa 288/2009,

*muutetaan* 40 §:n 1 momentti, 53 §:n 2 momentti ja 55—57 §,

sellaisina kuin niistä ovat 53 §:n 2 momentti laissa 288/2009, 55 § osaksi laissa 677/2006, 56 § osaksi laissa 1088/2007 ja 57 § osaksi laissa 387/2001, sekä

*lisätään* lakiin uusi 55 a § seuraavasti:

## **Kumoaminen ja muuttaminen**

## **L a k i**

### **toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 7 a §:n 2 momentti ja 7 c §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1218/2005, sekä

*muutetaan* 7 b §:n 1 kohta ja 7 c §:n 1 momentin 2 kohta, sellaisina kuin ne ovat laissa 1218/2005, seuraavasti:

## **L a k i**

### **rikoslain 51 luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* rikoslain (39/1889) 51 luvun 7 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1526/2001, sekä

*muutetaan* 51 luvun 1 §:n 2 momentti ja 3 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 300/2005, seuraavasti:

**L a k i****säätiölain 12 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* säätiölain (109/1930) 12 §:n 3 momentti,  
 sellaisena kuin se on laissa 942/1994, sekä  
*muutetaan* 12 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne  
 ovat laissa 942/1994, seuraavasti:

**Kumoaminen ja lisääminen****L a k i****varainsiirtoverolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* varainsiirtoverolain (931/1996) 15 §:n 5  
 ja 6 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 979/1999,  
 sekä  
*lisätään* lakiin uusi 15 a § seuraavasti:

**Yhden lainkohdan muuttaminen****L a k i****kiinteistötoimitusmaksusta annetun lain 12 §:n  
muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kiinteistötoimitusmaksusta annetun lain  
 (558/1995) 12 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on  
 laissa 960/2009, seuraavasti:

**L a k i****rikoslain 47 luvun 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* rikoslain (39/1889) 47 luvun 6 §, sellaisena  
 kuin se on laeissa 578/1995 ja 54/2006, seuraavasti:

## Kahden pykälän muuttaminen

### **L a k i**

#### **korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 ja 13 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 6 ja 13 § seuraavasti:

## Momentin lisääminen pykälään

### **L a k i**

#### **poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 497/2009, uusi 2 momentti seuraavasti:

## Lainkohdan kumoaminen

### **L a k i**

#### **velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetun lain 6 §:n 1 momentin 6 kohdan kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

##### **1 §**

Tällä lailla kumotaan velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (1578/1992) 6 §:n 1 momentin 6 kohta, sellaisena kuin se on laissa 787/2004.

##### **2 §**

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

## Pykälien lisääminen

### **L a k i**

#### **maa-aineslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* maa-aineslakiin (555/1981) uusi 5 a ja 16 b §  
seuraavasti:



## 18 LAIN JA ASETUKSEN ALKUSÄÄNNÖKSET

### 18.1 Lain aloittaminen

#### 18.1.1 Yleistä

Laki aloitetaan yleensä jollakin seuraavista:

- 1) lain keskeisin aineellinen säännös
- 2) säännös, jossa kerrotaan, mitä laki koskee tai mistä laissa säädetään (niin sanottu nimilappusäännös)
- 3) säännös, jossa kerrotaan, mihin lakia sovelletaan (soveltamisalasäännös)
- 4) lain tavoitteen tai tarkoituksen ilmaiseva säännös (tavoitesäännös)
- 5) edellä tarkoitettujen yhdistelmä.

Ei ole yhtä ainutta oikeaa tapaa aloittaa laki, joskin lain aloittamista keskeisimmällä aineellisella sääntelyllä voitaneen useimmiten pitää parhaana. Seuraavassa havainnollistetaan yllä tarkoitettuja aloitustapoja. Annettuja esimerkkejä analysoitaessa voi havaita, että kaikki eivät ole puhtaita esimerkkejä tietynlaisesta aloituksesta, vaan osaan sisältyy monia aineksia.

### 18.1.2 Lain aloittaminen keskeisimmällä aineellisella säännöksellä

Suosittelavinta on aloittaa laki keskeisimmällä aineellisoikeudellisella säännöksellä, jos se suinkin on mahdollista. Tällainen aloitus on ytimekäs ja jän-tevöittää tekstiä. Sillä myös vältetään niitä ongelmia, joita esimerkiksi tavoit-säännöksiin liittyy.

Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden han-kintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa.

*(laki julkisista hankinnoista, 348/2007)*

Korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa.

*(laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta, 1265/2006)*

Oikeudenkäynti ja oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

*(laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomio-istuimissa, 370/2007)*

Seuraavissakin tapauksissa lain alkusäännökset ovat aineellisia, mutta niihin sisältyy myös viite ”siten kuin tässä laissa säädetään”, ”sen mukaan kuin tässä laissa säädetään” tai ”tämän lain mukaisesti”. Viitteet tekevät aloituksesta tavallaan aineellisen aloituksen ja nimilappualoituksen yhdistelmän. Tuol-laiset viitteet ovat kuitenkin puhtaasti tyylillisiä, eivätkä tuo lain aloitukseen mitään lisää. Mikään ei muutu, vaikka niitä ei ole. Ne onkin suositeltavaa jättää tarpeettomina pois.

Kahden samaa sukupuolta olevan 18 vuotta täyttä-neen henkilön parisuhde voidaan rekisteröidä siten kuin tässä laissa säädetään.

*(laki rekisteröidystä parisuhteesta, 950/2001)*

Velallinen, joka ei kykene vastaamaan veloistaan, voidaan asettaa konkurssiin siten kuin tässä laissa säädetään.

*(konkurssilaki, 120/2004)*

Makeisista, jäätelöstä ja virvoitusjuomista on suoritettava valtiolle valmisteveroa sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

*(laki makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta, 1127/2010)*

Kansaneläkelaitos järjestää ja korvaa kuntoutusta sekä turvaa kuntoutujan toimeentuloa kuntoutuksen aikana tämän lain mukaisesti.

*(laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista, 566/2005)*

### 18.1.3 Lain aloittaminen nimilappusäännöksellä

Lain alkusäännös voi olla pelkkä johdanto lain sisältöön. Jo aikaisemmissa oppaissa tällaista säännöstä on kutsuttu nimilapuksi. Myös edellä olevia esimerkkejä aloittamisesta keskeisimmällä aineellisella säännöksellä voidaan pitää johdantoina lain sisältöön. Aineellisen sisältönsä vuoksi ne ovat myös yleensä parhaita mahdollisia johdantoja.

Nimilappusäännös kirjoitetaan muotoon *Tässä laissa säädetään ”siitä ja siitä.”* tai *Tämä asetus koskee ”sitä ja sitä.”* Aikaisemmin on käytetty myös juhlavahkoa sanontaa *”siitä ja siitä on voimassa, mitä tässä laissa säädetään”*. Tämän käytöstä vanhahtavana on syytä luopua.

Nimilappusäännöksellä aloittaminen on luontevaa, jos ei voida aloittaa keskeisimmällä aineellisella säännöksellä eikä lain nimikkeestä riittävällä yksiselitteisyydellä käy ilmi, mitä laki koskee.

Alla on joitakin esimerkkejä lain aloittamisesta nimilappusäännöksellä. Ensimmäistä niistä ei voida pitää erityisen onnistuneena, koska siinä lähinnä vain toistetaan lain nimike. Keskeisellä aineellisella säännöksellä olisi voitua aloittaa vaikkapa kirjoittamalla lain 1 §:n 2 momentissa olevasta, sinänsä tarpeettomasta ja hiukan koomisestakin määritelmästä asiapitoinen säännös: *Kielitaito voidaan osoittaa yleisellä kielitutkinnolla*. Nyt mainitussa lainkohdassa – 1 momentin nimilappualoituksen jälkeen – määritellään yleinen kielitutkinto kielitaidon hankkimistavasta riippumattomaksi toiminnallisen kielitaidon osoittamiseksi järjestetyksi tutkinnoksi.

Valtion virkamieslaki -nimisessäkin laissa ei voitane kuvitella säädetävän juuri muusta kuin valtion virkasuhteesta, mutta laissa olevaa sääntelyä tarkasteltaessa on vaikea keksiä luontevampaa aloitusta.

Aloituksista kolmas ja neljäs ovat hyviä. Alkolukolla valvotusta ajo-oikeudesta ei nimittäin käsitteenä vielä käy ilmi, että kysymys on ehdollista ajokieltoa määrättäessä sallittavasta ajamisesta tai että valvonta liittyy rattijuopumusrikokseen. Myöskään nimike hautaus-toimilaki ei vielä kerro, mitä hautaus-toimeen kuuluu, vaan luontevaa on jo lain alussa kertoa, mistä laissa säädetään. – Kummankin lain nimike täyttää lyhyiden ja ytimekkyyden vaatimuksen hyvällä tavalla. Pidemmät, lain sisällön tarkemmin kuvaavat nimikkeet eivät olisi hyviä.

Tässä laissa säädetään yleisistä kielitutkiinnoista ja niiden järjestämisestä.

*(laki yleisistä kielitutkiinnoista, 964/2004)*

Tässä laissa säädetään valtion virkasuhteesta.

*(valtion virkamieslaki, 750/1994)*

Tässä laissa säädetään mahdollisuudesta määrätä rattijuopumukseen syylistyneelle ehdollinen ajokielto yhdistettynä ajo-oikeuden valvontaan (*valvottu ajo-oikeus*).

*(laki alkolukolla valvotusta ajo-oikeudesta, 439/2008)*

Tässä laissa säädetään ihmisen ruumiin hautaamisesta ja tuhkaamisesta, tuhkan käsittelystä sekä hautausmaan ja yksityisen haudan perustamisesta, ylläpidosta, hoitamisesta ja lakkauttamisesta sekä krematoriumin perustamisesta.

*(hautaus-toimilaki, 457/2003)*

### 18.1.4 Lain aloittaminen soveltamisalasäännöksellä

Soveltamisalaa koskevat säännökset ovat käyttökelpoisia ja suositeltaviakin lain aloittavina säännöksinä tapauksissa, joissa halutaan, vaikka vain selvyyden vuoksi, rajata jotakin pois lain soveltamisalasta.

Esimerkiksi asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) alussa soveltamisalasäännös on luonteva. Heti alussa lain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan muut kuin osakeyhtiöt, osakeyhtiöistä muut kuin Suomessa rekisteröidyt ja Suomessa rekisteröidyistä osakeyhtiöistä muut kuin asunto-osakeyhtiöiksi rekisteröidyt sekä osoitetaan lain toissijaisuus, lain erityislakiluonne.

Samoin on luontevaa määritellä sidotusta pitkäaikaissästämisestä annetun lain (1183/2009) alussa ne säästämissopimukset, joihin lakia sovelletaan (tai joita laki koskee). Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan muut kuin säästämistä koskevat sopimukset ja säästämistä koskevista sopimuksista edelleen ne, joissa ei ole soveltamisalasäännöksessä tarkoitettua, säästövarojen nostamiseen liittyvää ehtoa.

Soveltamisalasäännös alkaa usein sanoilla ”*Tätä lakia sovelletaan –*”, mutta se voi alkaa myös sanoilla ”*Tämä laki koskee –*”.

Tätä lakia sovelletaan kaikkiin osakeyhtiöihin, jotka on rekisteröity Suomen lain mukaisesti asunto-osakeyhtiöinä, jollei muussa laissa säädetä toisin.

(*asunto-osakeyhtiölaki, 1599/2009*)

Tätä lakia sovelletaan säästämistä koskevaan sopimukseen, jonka ehtojen mukaan säästövarat ovat nostettavissa vasta, kun säästövaroihin oikeutettu saavuttaa määrätyn iän tai kun muu ehdoissa mainittu säästövaroihin oikeutetun elämäntilanteeseen liittyvä erityinen nostoperuste täyttyy (*säästämissopimus*).

(*laki sidotusta pitkäaikaissästämisestä, 1183/2009*)

Tämä laki koskee elinkeinonharjoittajia, jotka myöntävät kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun soveltamisalaan kuuluvia kuluttajaluottoja.

(*laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä 747/2010*)

### 18.1.5 Lain aloittaminen tavoitesäännöksellä

Toisinaan lain alkusäännöksessä määritellään lain tai laissa säännellyn toiminnan tarkoitus tai tavoite. Tavoitesäännökset ovat kuitenkin ongelmallisia sen takia, että ne eivät ole velvoittavia ja saattavat siitä syystä hämärtää käsitystä lain merkityksestä. Lisäksi ne ovat helposti tarpeettoman mahtipontisia ja luovat sen virheellisen vaikutelman, että pelkästään lain säätämisellä voitaisiin ratkaista kaikki ongelmat. Ne myös runsastuttavat sääntelyä ikävällä tavalla.

Tavoitesäännöksiin on suhtauduttava pidättyvästi. Jos tavoitesäännös – poliittisista syistä – otetaan lakiin, se on kirjoitettava muotoon, josta käy selvästi ilmi, että kysymys on tavoitesäännöksestä. Erityisesti on varottava kirjoittamasta tavoitesäännöstä niin, että se voitaisiin sekoittaa velvoittavaan säännökseen. Tavoitesäännöstä ei esimerkiksi saa kirjoittaa muotoon ”jokaisella tulee olla hänen tarpeitaan vastaava asunto” siitäkään syystä, että tuollainen normi ei kohdistu kehenkään, vaan esimerkiksi muotoon *asunto-olojen kehittämisen tavoitteena on, että jokaisella on hänen tarpeitaan vastaava asunto*.

Tämän lain tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken.

*(laki kotoutumisen edistämisestä, 1386/2010)*

Tämän lain tarkoituksena on varmistaa, että eläimiä pidetään ja käytetään koe-eläintoiminnassa vain tarpeellisista ja tärkeistä syistä.

*(laki koe-eläintoiminnasta, 62/2006)*

Tämän lain tarkoituksena on tukea Suomessa asuvan vammaisen tai pitkäaikaisesti sairaan henkilön selviytymistä jokapäiväisessä elämässä, osallistumista työhön tai opiskeluun sekä hänen toimintakykynsä ylläpitämistä, hänen kotona asumistaan, kuntoutustaan ja hoitoaan.

*(laki vammaisetuuksista, 570/2007)*

Museotoiminnan tavoitteena on ylläpitää ja vahvistaa väestön ymmärrystä kulttuuristaan, historiastaan ja ympäristöstään.

*(museolaki, 729/1992)*

Sähkölaitteen ja -laitteiston käytön pitämiseksi turvallisenä ja sähkön käytöstä aiheutuvien sähkömagneettisten häiriöiden haitallisten vaikutusten estämiseksi sekä sähkölaitteen tai -laitteiston sähkövirran tai magneettikentän välityksellä aiheuttamasta vahingosta kärsineen aseman turvaamiseksi tässä laissa säädetään sähkölaitteille ja -laitteistoille asetettavista vaatimuksista, sähkölaitteiden ja -laitteistojen vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta ja vaatimustenmukaisuuden valvonnasta, sähköalan töistä ja niiden valvonnasta sekä sähkölaitteen ja -laitteiston haltijan vahingonkorvausvelvollisuudesta.

*(sähköturvallisuuslaki, 410/1996)*

### **18.1.6 Lain aloittaminen keskeisen aineellisen säännöksen ja tavoitesäännöksen yhdistelmällä**

Alkusäännöksessä voi myös olla yhdistettynä lain tavoite tai tarkoitus sekä keskeisin aineellinen säännös taikka lain tavoite tai tarkoitus sekä nimilappu. Edellä on jo suositeltu lain aloittamista keskeisimmällä aineellisella säännöksellä sekä kehoitettu pidättymään tavoite- ja tarkoitussäännöksistä.

Erämaa-alueita perustetaan alueiden erämaaluonteen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittämiseksi.

*(erämaalaki, 62/1991)*

Sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estämiseksi sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi voidaan määrätä liiketoimintakiello siten kuin tässä laissa säädetään.

*(laki liiketoimintakiellosta, 1059/1985)*

### 18.1.7 Virastoa tai laitosta koskevan lain aloittaminen

Virastoa tai laitosta koskeva laki aloitetaan yleensä säännöksellä kyseisen viraston tai laitoksen olemassaolosta taikka säännöksellä, jossa määritellään tai luetellaan laissa tarkoitettut virastot tai laitokset.

Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toteuttamista, markkinoiden toimivuuden varmistamista, kilpailulain (948/2011) ja EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoa sekä kuluttajan taloudellisen ja oikeudellisen aseman turvaamista varten on Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on kuluttaja-asiamies.

(laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, 661/2012)

Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsevat valtuutetut.

(laki Kansaneläkelaitoksesta, 731/2001)

Suomen riistakeskus on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka toimialueena on koko maa lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa. Suomen riistakeskuksella on aluetoimistoja, joiden toiminta-alueista määrätään Suomen riistakeskuksen työjärjestyksellä.

(riistahallintolaki, 158/2011)

Yleisiä hovioikeuksia ovat Turun, Vaasan, Itä-Suomen, Helsingin, Kouvolan ja Rovaniemen hovioikeudet.

(hovioikeuslaki, 56/1994)



## 18.2 Asetuksen aloittaminen

### 18.2.1 Yleistä

Laki ja sen nojalla annettavat asetukset ovat tarkoitettut luettaviksi yhdessä. Asetuksella annetaan näet lakia täydentävät säännökset, eikä asetuksessa saa toistaa lain säännöksiä. Havainnollisuuden vuoksi tämän jakson esimerkeissä ovat näkyvissä myös asetusten nimikkeet ja johtolauseet.

### 18.2.2 Asetuksen aloittaminen keskeisellä aineellisella säännöksellä

Lain kanssa yhdessä lukemisen periaatteen ja lain säännösten toistamisen kiellon vuoksi on luontevinta aloittaa asetuskkin keskeisimmällä aineellisella säännöksellä. Alla on kaksi esimerkkiä.

#### **Valtioneuvoston asetus käräjäoikeuksien tuomiopiireistä**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään käräjäoikeuslain (581/1993) 21 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla, sellaisena kuin se on laissa 629/2005:

#### **1 §**

Käräjäoikeuksien tuomiopiireihin kuuluu yksi tai useampi kunta siten kuin tässä asetuksessa säädetään.

#### **Valtioneuvoston asetus yhdyskuntapalvelusta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään yhdyskuntapalvelusta annetun lain (1055/1996) 13 §:n nojalla:

#### **1 §**

#### *Soveltuvuus selvityksen hankkiminen*

Syyttäjän on päätettyään nostaa syytteen sellaisesta rikoksesta, josta voidaan tuomita yhdyskuntapalvelua, hankittava Rikosseuraamuslaitokselta arvio siitä, voidaanko rikoksesta epäillyn olettaa suoriutuvan yhdyskuntapalvelusta (*soveltuvuus selvitys*). – –

### 18.2.3 Asetuksen aloittaminen nimilappusäännöksellä

Jos asetuksen sisältö ei käy selkeästi ilmi asetuksen nimikkeestä tai jos asetus on hyvin laaja, asetus voidaan aloittaa säännöksellä siitä, mitä asetus koskee (*Tämä asetus koskee –.*) tai mistä asetuksessa säädetään (*Tässä asetuksessa säädetään –.*) Sama koskee asetuksia, jotka annetaan saman lain nojalla, jos asetuksia on monta ja niiden soveltamisalat ovat lähellä toisiaan.

#### **Valtioneuvoston asetus oikeusministeriön hallinnonalan eräiltä virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään julkisyhteisöjen henkilöstön kielitaidosta annetun lain (424/2003) 6 §:n 4 momentin nojalla:

#### 1 §

#### *Soveltamisala*

Tämä asetus koskee tuomioistuimen, syyttäjänviraston ja kihlakunnanviraston syyttäjäosaston, ulosottoviraston ja kihlakunnanviraston ulosotto-osaston sekä oikeusaputoimiston osastosihteeriltä, toimistosihteeriltä, toimistovirkailijalta, kirjaajalta, avustavalta ulosottomieheltä, tarkastajalta, kanslistilta, haastemiesten esimieheltä, haastemieheltä, ylivirastomestarilta, virastomestarilta ja vahtimestarilta vaadittavaa kielitaitoa.

Tämä asetus ei koske virkamiehiä niissä oikeusministeriön hallinnonalan virastoissa, jotka sijaitsevat Ahvenanmaan maakunnassa.

#### **Valtioneuvoston asetus liikenteessä käytettävien ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään ajoneuvolain (1090/2002) ja ajoneuvojen katsastusluvasta annetun lain (1099/1998) 2 §:n momentin nojalla, sellaisena kuin se on laissa 1102/2002:

#### 1 §

#### *Soveltamisala*

1. Tämä asetus koskee ajoneuvolaissa (1090/2002) tarkoitettujen ajoneuvojen määräaikaikatsastuksia, valvontakatsastuksia ja teknisiä tienvarsitarkastuksia.

--

### 18.2.4 Vältettävä asetuksen aloittaminen toistamalla asetuksen nimike

Kuten lakia, ei asetustakaan ole syytä aloittaa toistamalla nimikkeessä jo kerrottua. Alla on esimerkki sen tarpeettomasta toistamisesta, mikä ilmenee jo asetuksen nimikkeestä. Parempi olisi ollut – asetuksenantovaltuuksien sanamuotoa noudattaen – aloittaa asetusta vaikkapa näin: *Tässä asetuksessa säädetään pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten pitopaikkaa, hoitoa ja kohtelua koskevista vaatimuksista / – – pitopaikasta, hoidosta ja kohtelusta.*

#### **Valtioneuvoston asetus koirien, kissojen ja muiden pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten suojelusta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään eläinsuojelulain (247/1996) 4 §:n 2 momentin, 5 §:n 2 momentin ja 6 §:n 2 momentin nojalla:

#### 1 luku

#### **Yleiset säännökset**

#### 1 §

#### *Soveltamisala*

Tässä asetuksessa säädetään eläinsuojelusta koirien, kissojen ja muiden pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten pidossa.

### 18.2.5 Asetuksen aloittaminen soveltamisalasäännöksellä

Soveltamisalasäännös on asetuksessakin tarpeen lähinnä tapauksissa, joissa asetuksen soveltamisalaa jollakin tavalla rajataan esimerkiksi nimikkeestä pääteltävissä olevasta poiketen, kuten alla olevassa esimerkissä. Valtion liikelaitoksista annettua lakia (1062/2010) sovelletaan nimittäin toistaiseksi ainoastaan Senaatti-kiinteistöt -nimiseen valtion liikelaitokseen. Metsähallitukseen, joka sekin on valtion liikelaitos, sovelletaan mainitun lain asemesta sillä kumottua valtion liikelaitoksista annettua lakia (1185/2002). Näin onkin hyvä rajata Metsähallitus myös asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslain 80 §:stä jo tosin seuraisi, että mainitun uuden lain nojalla annettua asetusta ei voida soveltaa asiassa, johon lain mukaan sovelletaan mainittua vanhaa lakia.

**Valtioneuvoston asetus  
valtion liikelaitoksen lainanoton rajoista ja  
ehdoista**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään  
valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 5 §:n  
3 ja 4 momentin nojalla:

1 §

Tätä asetusta sovelletaan lainanottoon niissä valtion  
liikelaitoksissa, joihin sovelletaan valtion liikelaitok-  
sista annettua lakia (1062/2010).

### **18.2.6 Vältettävä asetuksen aloittaminen tavoite- tai tarkoitussäännöksellä**

Asetusta ei ole syytä aloittaa tavoite- tai tarkoitussäännöksellä, koska asetuksella ei voi olla sen säätämiseen valtuuttavan lain tavoitteesta tai tarkoituksesta poikkeavaa päämäärää ja koska asetuksessa ei saa toistaa lain säännöksiä.

Seuraavalla sivulla on esimerkki tarpeettomasta (ja lakia ”toistavasta”) tavoitesääntelystä. Asetus nimittäin on annettu ympäristönsuojelulain (86/2000) nojalla, ja jo lain 1 §:n mukaan ympäristönsuojelulain tavoitteena on muun muassa ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja. Tarkasti luettuna asetukseen kirjoitettu tavoite myös poikkeaa lain tavoitteesta. Lain tavoitteenahan on ”ehkäistä – pilaantumista” ja ”vähentää – vahinkoja”, kun taas asetuksen tavoitteeksi on kirjoitettu ”ehkäistä ja vähentää – pilaantumista”.

Alla olevaa parempi olisi ollut kirjoittaa asetuksen alkusäännös esimerkiksi seuraavasti: *Tässä asetuksessa säädetään ympäristönsuojelulain (86/2000) 11 §:n 3 kohdassa tarkoitetut raja-arvot eräille ilman epäpuhtauksille sekä ajankohdat, joihin mennessä epäpuhtauksien on oltava raja-arvoja pienemmät.*

### **Valtioneuvoston asetus ilmanlaadusta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään ympäristönsuojelulain (86/2000) 11 ja 117 §:n nojalla:

#### **1 §**

##### *Tavoite*

Tämän asetuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää ympäristön pilaantumista vahvistamalla raja-arvot tässä asetuksessa tarkoitetuille ilman epäpuhtauksille ja ajankohdat, jolloin epäpuhtauksien pitoisuuksien tulee viimeistään olla raja-arvoja pienemmät.

Alla on toinen esimerkki epäsuotavasta asetuksen aloituksesta. Siinä ensinnäkin toistetaan työterveyshuoltolain (218/2005) 19 §:n 3 momentissa olevan valtuussäännöksen sanamuotoa tarpeettomasti: ”Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä huumausainetestien – otamisesta – – hyvän työterveyshuoltokäytännön ja laboratoriodien laatustandardien mukaisella tavalla”. Henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän suoja sekä muut perusoikeudet puolestaan on otettava huomioon jo perustuslain mukaan. Lisäksi huumausainetestit määritellään jo työterveyshuoltolaissa, joten on tarpeetonta puhua ”asetuksen soveltamisalaan kuuluvista” huumausainetestistä. Asetus olisi ollut hyvä aloittaa menemällä suoraan sen aineelliseen sisältöön esimerkiksi sen 3 §:n säännöksiin huumausainestettiin liittyvän näytteen analysoivalle laboratoriolle asetetuista vaatimuksista.

### **Valtioneuvoston asetus huumausainetestien tekemisestä**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään työterveyshuoltolain (1383/2001) 19 §:n 3 momentin nojalla, sellaisena kuin se on laissa 760/2004:

#### **1 §**

##### *Tarkoitus*

Tämän asetuksen tarkoituksena on varmistaa, että asetuksen soveltamisalaan kuuluvat huumausainetestit tehdään hyvän työterveyshuoltokäytännön ja laboratoriodien laatustandardien mukaisesti sekä testattavan henkilökohtainen koskemattomuus ja yksityiselämän suoja sekä muut perusoikeudet huomioon ottaen.

## 18.2.7 Viittaaminen lakiin asetusta aloitettaessa

Asetuksen johtolauseessa mainitaan aina laki tai lait, joiden nojalla se annetaan. Jos lainkohtia, joiden nojalla asetusta annetaan, on enintään kolme valtuuttavaa lakia kohden, mainitaan nuo lainkohdatkin. Vaikka asetuksen johtolauseesta näin – suoraan perustuslain nojalla annettavaa asetusta lukuun ottamatta – käy ilmi, minkä lain nojalla, tai vielä tarkemmin, minkä lainkohdan tai lainkohtien nojalla asetusta annetaan, on suositeltavaa kytkeä asetuksen aloitukseen informatiivinen viittaus asianomaiseen lakiin. Viittaus kohdistetaan sen asian sisältävään lainkohtaan, johon informatiivisuusyhteydestä on hyvä viitata. Tämä ei välttämättä ole asetuksen antovaltuuden sisältävä lainkohta.

Koska lain säännöksiä ei saa toistaa asetuksessa, varsinkin asetusta on suotavaa aloittaa asetuksen keskeisellä aineellisella säännöksellä. Aikaisemmassa lainvalmistelua koskevassa ohjeistuksessa ei ole erityisesti korostettu informatiivisen viittauksen merkitystä asetuksen alkusäännöksessä. Laintarkastuskäytännössä on kuitenkin havaittu informatiivisen viittauksen suuri merkitys erityisesti, kun lain nojalla annetaan useita asetuksia, jotka voivat olla niin valtioneuvoston asetuksia kuin ministeriön asetuksia. Laajan sääntelykokonaisuuden osien suhdetta toisiinsa ja kokonaisuuden jäsentämistä selkeyttää lainkohdan tarkkuudella tehty viittaus.

Viitattaessa lakiin asetuksen alussa, kuten muutenkin viitattaessa lakiin, on oltava huolellinen. Esimerkiksi edellä (asetuksen aloittaminen nimilappusäännöksellä) liikenteessä käytettävien ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta annetun asetuksen alkusäännöksen kuvaavassa esimerkissä viitataan ajoneuvolaissa (1090/2002) tarkoitettuun ajoneuvoon. Laissa säännellään ensin se, minkälaiseen ajoneuvoon lakia sovelletaan (tieliikennelaisissa (267/1981) tarkoitettulla tiellä ja muualla käytettävä ajoneuvo, 1 §), sitten, minkälaiseen ajoneuvoon lakia ei sovelleta (muun muassa potkukelkka, leikkiajoneuvo ja vastaava laite, jota ei ole varustettu moottorilla, 2 §), ja vasta sitten määritellään ajoneuvo (maalla kulkemaan tarkoitettu laite, joka ei kulje kiskoilla, 3 §). Mainitussa asetuksessa onkin ilmeisesti ollut tarkoitus viitata *ajoneuvoon, johon sovelletaan ajoneuvolakia*, ei ”ajoneuvolaissa tarkoitettuun ajoneuvoon”.

Seuraavia voidaan pitää hyvinä esimerkkeinä asetuksen alkusäännöksistä, joissa viitataan lakiin. Ensimmäisessä esimerkissä viittaus on puhtaasti informatiivinen, ja voidaan ajatella niinkin, ettei viittausta tarvittaisi holhousasioiden rekisterin tuttuuden vuoksi. Toisessa esimerkissä viittaus puolestaan on tarpeellinen, jotta lukija ymmärtää, ettei asetuksessa sääde-

tä henkivakuutuksen ottajalle annettavista tiedoista tyhjentävästi, vaan että myös laissa säädetään tiedoista, jotka on annettava.

**Oikeusministeriön asetus  
tietojen merkitsemisestä holhousasioiden  
rekisteriin**

Oikeusministeriön päätöksen mukaisesti säädetään holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 95 §:n nojalla, sellaisena kuin se on laissa 122/2011:

1 §

*Holhousasioiden rekisteriin merkittävät tiedot*

Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 64 §:ssä tarkoitettuun holhousasioiden rekisteriin merkitään:

1) edunvalvonnassa olevan henkilön (*päämies*) nimi, henkilötunnus, osoite ja kotikunta sekä edunvalvonnan alkamisajankohta; – –

**Oikeusministeriön asetus  
henkivakuutuksesta annettavista tiedoista**

Oikeusministeriön päätöksen mukaisesti säädetään vakuutusopimuslain (543/1994) 9 a §:n 1 momentin nojalla, sellaisena kuin se on laissa 426/2010:

1 §

*Henkivakuutusta koskevat tiedonantovelvoitteet*

Sen lisäksi, mitä vakuutusopimuslain (543/1994) 5–8 §:ssä säädetään, vakuutuksenantajan on annettava henkivakuutuksen ottajalle kirjallisesti tämän asetuksen mukaiset tiedot. – –

## **18.2.8 Lakiin viittaamatta jättäminen asetusta aloitettaessa**

Edellä esitetyn mukaisesti voidaan ajatella, että alla olevassakin tapauksessa tulisi asetuksen alkusäännöksessä johdonmukaisuuden vuoksi viitata lakiin. Viittaus niin sanottuun organisaatiolakiin ”Riistahallintolain (158/2011) 1 §:ssä tarkoitetun Suomen riistakeskuksen – –” tuntuisi kuitenkin mahtipontiselta, ja vaikea olisi vetää raja siihen, mikä viranomaisen on niin keskeinen ja yleisesti tunnettu, ettei siihen tarvitse viitata, ja mikä ei. Virastojen, laitosten ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen toimintaa koskevat

asetukset onkin luontevinta aloittaa keskeisellä aineellisella säännöksellä viittaamatta lainkaan lakiin, jossa yhteisöstä säädetään.

Muihinkaan yleisesti tunnetuiksi edellytettyihin oikeudellisiin asioihin ei viitata alkusäännöksessä eikä muualla. Näin esimerkiksi edellä (asetuksen aloittaminen keskeisellä aineellisella säännöksellä) olevassa yhdyskuntapalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen alkusäännöksessä puhutaan yhdyskuntapalvelusta, ei ”rikoslaissa (39/1889)” tai ”rikoslain (39/1989) 6 luvun 1 §:ssä” tarkoitetusta yhdyskuntapalvelusta. Asetuksen aloitus olisi yhdessä lain kanssa lukemisen periaatteen vuoksi tosin ollut sujuvampi, jos se olisi kirjoitettu seuraavasti: *Syyttäjän on päätettyään nostaa syytteen rikoksesta, josta voidaan tuomita yhdyskuntapalvelua, hankittava Rikosseuramuslaitokselta yhdyskuntapalvelusta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettu soveltuvuus selvitys.* (Asetuksen johtolauseessa olisi tullut viitata myös mainittuun 4 §:ään, koska siinä on soveltuvuus selvitystä itseään koskeva asetuksen anto valtuus, 13 §:ssä puolestaan valtuus säätää menettelystä selvitystä laadittaessa.) Soveltuvuus selvityksestä säädetään näet laissa, joten sitä ei saa määritellä asetuksessa uudestaan. Lisäksi asetuksessa nyt toistetaan lakia; kun laissa jo säädetään soveltuvuus selvityksen laatimisesta *yhdyskuntapalvelusta suoriutumisen arvioimista varten*, asetuksessa ei ole syytä kirjoittaa soveltuvuus selvitystä ”arvioksi siitä, voidaanko rikoksesta epäillyn olettaa suoriutuvan yhdyskuntapalvelusta”.

## **Valtioneuvoston asetus riistahallinnosta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään riistahallintolain (158/2011) sekä riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain (616/1993) 7 §:n 1 momentin nojalla, sellaisena kuin se on laissa 160/2011:

### 1 luku

#### **Suomen riistakeskus**

##### 1 §

*Hallituksen päätösvaltaisuus, toimikausi ja  
asettaminen*

Suomen riistakeskuksen hallituksen toimikausi on kolme vuotta. Toimikausi alkaa 1 päivänä tammikuuta.



## 19 SÄÄDÖKSIIN JA MÄÄRÄYKSIIN VIITTAAMINEN

### 19.1 Kansalliset säädökset

#### 19.1.1 Säästösten numerointi Suomen säädöskokoelmassa

##### *Vihkoittainen numerointi vuosina 1860–1919*

Vuosina 1860–1919 säädöskokoelma numeroitiin vihkoittain niin, että saman numeron alla saattaa olla useampia säädöksiä (esimerkiksi rikoslaki, nyt jo kumottu rangaistusten täytäntöönpanosta annettu laki sekä rikoslain voimaannpanemisesta annettu asetus, 39/1889). Poikkeuksena oli aika elokuusta 1902 marraskuuhun 1905, jolloin säädöskokoelma julkaistiin kolmi-kielisinä (venäjä, suomi, ruotsi) vihkoina. Noissa vihkoissa kullakin säädöksellä oli oma numeronsa. Säädöksittäinen numerointi kuitenkin alkoi 1902 ja päättyi 1905 kesken vuotta, joten vuoden 1902 ja 1905 säädöskokoelma jakautuu kahteen, rakenteeltaan erilaiseen osaan. Säädöskokoelman vihkot numeroitiin kuitenkin myös vuosina 1902–1905 vuodesta 1860 noudatettavana olleen järjestelmän mukaisesti.

##### *Säädöksittäinen numerointi vuodesta 1920*

Vuodesta 1920 kukin säädös on ollut säädöskokoelmassa omalla numerolla. Vuosina 1920–1996 on viitattaessa säädöstekstissä muuhun säädöseen ollut tapana käyttää säädöksestä numeroa ja vuosiluvun kahta viimeistä numeroa ja jättää tätä ennen julkaistusta numero kokonaan pois.

## 19.1.2 Säädöksiin viittaaminen

### *Vuonna 1920 ja myöhemmin annetut säädökset*

Kun jokin kansallinen säädös mainitaan säädöksen tekstissä ensimmäisen kerran, sen nimikkeen jälkeen ilmoitetaan suluissa säädöksen numero ja vi-noviivalla siitä erotettuna vuosiluku täydellisenä, esimerkiksi asevelvolli-suuslaki (1438/2007). Numero mainitaan siinäkin tapauksessa, että nimik-keen yhteydessä mainitaan jokin lainkohta, jota on myöhemmin muutettu. Kunkin säädöksen numero mainitaan vain säädökseen ensimmäistä kertaa viitattaessa. Säädöksen antopäivää ei mainita.

### *Ennen vuotta 1920 annetut säädökset*

Myös ennen vuotta 1920 annetuista säädöksissä käytetään säädösviittausten yhteydessä numeroa, mutta numerona on tällöin säädöskokoelman nu-mero. Numeroa käytetään niissäkin tapauksissa, että saman numeron alla on julkaistu useampia vielä voimassa olevia säädöksiä. Numero ei tällöin eh-dottomasti yksilöi säädöstä, vaan palvelee ainoastaan hakutunnuksena. Se-kaannuksen vaaraa ei kuitenkaan ole, koska asiayhteydestä ilmenee, mistä kysymyksessä olevalla numerolla julkaistusta säädöksestä on kysymys. Myös elokuusta 1902 marraskuuhun 1905 kolmikielisinä vihkoina julkaistuihin säädöksiin viitattaessa mainitaan säädöskokoelman numero eikä säädöksen numeroa.

Ennen säädöskokoelman perustamista eli ennen vuotta 1860 annettuihin säädöksiin – sikäli kuin niitä vielä on voimassa – viitattaessa merkitään nu-meron asemesta säädöksen nimikkeen perään sulkuihin säädöksen anto-vuosi. Vuoden 1734 lain alkuperäisiin kaariin viitattaessa ei antamisvuotta (1736) kuitenkaan mainita.

### *Viittauksia ennen vuotta 1920 annettuihin säädöksiin*

- oikeudenkäymiskaari
- rakennuskaari
- kauppakaari
- rikoslaki (39/1889)
- rikoslain voimaannapemisesta annettu asetus (39/1889)
- elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annettu laki (122/1919)

### ***Viittaaminen ministeriön määräyskokoelmassa julkaistuun säädökseen***

Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 4 §:n nojalla ministeriö voi erityisestä syystä päättää, että yleiseltä merkitykseltään vähäinen ministeriön asetus julkaistaan säädöskokoelman sijasta ministeriön määräyskokoelmassa. Säädöskokoelmassa on tällaisessa tapauksessa julkaistava asianomaisen ministeriön ilmoitus asetuksen julkaisemistavasta.

Jos säädöstekstissä on tarve viitata ministeriön määräyskokoelmassa julkaistuun ministeriön asetukseen, asetuksen nimikkeeseen yhteydessä käytetään viittauksena säädöskokoelmassa julkaistun ilmoituksen numeroa, ei ministeriön määräyskokoelmassa käytettyä numeroa.

### ***Viittaaminen perustuslakiin***

Säädösnumeroa ei mainita viitattaessa perustuslakiin muulloin kuin johtolauseessa perustuslakia muutettaessa.

### ***Numeroviittauksen jättäminen avoimeksi***

Normaalikäytäntö on, että niiden säädösten numerot, joihin viitataan, merkitään jo eduskunnalle annettavaan lakiehdotukseen. Poikkeuksena tästä ovat ne tapaukset, joissa lakiehdotuksessa viitataan samassa hallituksen esityksessä ehdotettuun lakiin, eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvään lakiin tai eduskunnan jo hyväksymään, vielä vahvistamatta olevaan lakiin. Tällaisessa tapauksessa säädösnumeron kohdalle merkitään vinoviiva suluissa, mutta numero jätetään ehdotuksessa avoimeksi, ja se lisätään vasta lain julkaisemisvaiheessa.

### ***Viittauksissa käytettävä nimike***

Säädöksiin viitattaessa käytetään säädöksen virallista nimeä. Jos nimi on kovin pitkä ja se tulee mainittavaksi säädöksessä vaikkapa useammin kuin kolme kertaa, säädökselle voidaan, silloin kun se mainitaan ensimmäisen kerran, antaa kutsumanimike, jota käytetään jäljempänä säädöstekstissä, esimerkiksi varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annettu laki (228/1929), jäljempänä *oikeustoimilaki*. Kutsumanimike kursivoidaan. Virallisella nimikkeellä tarkoitetaan sitä nimeä, joka ilmenee säädöskokoelmasta.

Kuten jaksossa 16.3 on kerrottu, lakien nimikkeet ovat kahdentyyppisiä: laki-loppuisia yhdyssanoja (esimerkiksi *kauppalaki*, *lannoitevalmistelaki*) taik-

ka tyyppiä ”laki siitä ja siitä” (esimerkiksi *laki osamaksukaupasta, laki oikeudesta korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin*). Jälkimmäistä tyyppiä olevista nimikkeistä käytetään tekstinsisäisissä viittauksissa muotoa ”siitä ja siitä annettu laki”, varsinkin jos nimike on taivutetussa muodossa. Näin ollen ei kirjoiteta ”lain majoitus- ja ravitsemistoiminnasta mukaan” vaan *majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain mukaan*.

### ***Rikoslaki ja perustuslaki***

Säädöksestä saattaa olla vakiintunut käyttöön muu kuin sen virallinen nimike. Esimerkiksi Suomen Suuriruhtinaanmaan Rikoslaki on nykyiseltä nimikkeeltään *rikoslaki*. Perustuslain virallista nimikettä Suomen perustuslaki käytetään vain perustuslain muutoslakien nimikkeissä (laki Suomen perustuslain 9 ja 38 §:n muuttamisesta) ja johtolauseissa (*muutetaan* Suomen perustuslain 9 §:n momentti ja 38 §:n 1 momentti seuraavasti:), mutta muutoin perustuslakiin viitattaessa käytetään säädöstekstissäkin nimikettä *perustuslaki* (Asianomistajan oikeudesta nostaa syyte julkista tehtävää hoidettaessa tehdystä rikoksesta säädetään perustuslain 118 §:n 3 momentissa.).

### ***Laissa ei mainita asetusta nimikkeeltä***

Perustuslakivaliokunta on erinäisissä lausunnoissaan (mm. PeVL 20/2005 vp, s. 8/II) todennut, että säädösten hierarkkisten suhteiden vuoksi ei ole asianmukaista mainita asetusta nimeltä laissa. Vastaavasti on katsottava, että asetuksessa ei ole asianmukaista viitata säädöshierarkkisesti alemmantasoiseen asetukseen asetus nimikkeeltä mainiten.

Jos laissa tai asetuksessa on tarpeen viitata asetukseen, viitataan ”siitä ja siitä” annetun lain x §:n y momentin nojalla annettuihin säännöksiin.

## **19.1.3 Lainkohtiin viittaaminen**

Säädökset tulee lähtökohtaisesti laatia niin, että niissä ei (tarvitse) viitata saman säädöksen myöhempiin lainkohtiin. Yleisiin asiatekstin kirjoittamisen periaatteisiin näet kuuluu, että mitä ei ole vielä sanottu, ei edellytetä tunnetuksi.

Yhden ja saman säädöksen sisällä viitataan suoraan lainkohtaan mainitsematta, että viitataan ”tämän lain” tai ”tämän asetuksen” tiettyyn lainkohtaan.

Sama koskee viittaamista saman luvun toiseen pykälään, jos pykälät on numeroitu luvuittain.

– – noudatetaan, mitä 1 ja 2 §:ssä säädetään – –

Jos samassa lainkohdassa viitataan ensin muuhun säädökseen ja sen jälkeen säädöksen itsensä muuhun lainkohtaan, on selvyiden vuoksi useimmiten kirjoitettava viimeksi mainitun yhteyteen sanat *tämän lain* tai *tämän asetuksen*.

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 31 §:n 2 momentissa tarkoitetun edustajan tehtävän merkitsemisessä holhousasioiden rekisteriin noudatetaan, mitä tämän asetuksen 1 ja 2 §:ssä säädetään.

Viittaus lainkohtaan joudutaan toisinaan kirjoittamaan virkkeen alkuun. Lakikielessä ei koskaan aloiteta virkettä numerolla. Niinpä pykälännumeron edelle on muun käyvän sanan puuttuessa kirjoitettava sana *edellä*. Jos suosituksen vastaisesti joudutaan viittaamaan myöhempään lainkohtaan, pykälännumeron edelle kirjoitetaan vastaavasti sana *jäljempänä*.

Edellä 2 §:ssä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus – –

## 19.2 Euroopan unionin perussopimukset ja säädökset

### 19.2.1 Perussopimukset

Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta muutettiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyllä Lissabonin sopimuksella<sup>943</sup>. Samalla kummankin sopimuksen artikkelit numeroitiin uudelleen ja muutettiin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen nimi.<sup>944</sup>

<sup>943</sup> EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1

<sup>944</sup> Lissabonin sopimuksen liitteenä on artiklojen vastaavuuden kuvaava taulukko (ks. EUVL C 306, 17.12.2007, s. 195). Sopimusten tekstien konsolidoidut toisinnot on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä EUVL C 326, 26.10.2012, s. 1.

Euroopan unionin perussopimuksiin ei yleensä viitata lakitekstissä. Jos niihin on viitattava, niiden nimet kirjoitetaan seuraavasti:

- Euroopan unionista tehty sopimus
- Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus

## 19.2.2 Säädöksiin viittaaminen

### *Säädöksen nimike*

Euroopan unionin säädöksen nimikkeestä käy asiasisällön lisäksi ilmi säädöksen antanut toimielin, säädöslaji ja päivä, jona säädös on annettu tai tehty. Nimikkeeseen kuuluu yleensä myös säädöksen tunnus, joka muodostuu säädöksen juoksevasta numerosta, vuosiluvusta ja säädöksen oikeusperustana olevan perussopimuksen tai sen osan tunnuksesta. Eri säädöslajien nimikkeissä nämä tiedot esitetään hiukan toisistaan poikkeavassa järjestyksessä.

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 211/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, kansalaislapoitteesta
- komission delegoitu asetus (EU) N:o 268/2012, annettu 25 päivänä tammikuuta 2012, kansalaisaloitteesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 211/2011 liitteen I muuttamisesta
- neuvoston päätös, annettu 14 päivänä tammikuuta 2013, neuvoston työjärjestyksen muuttamisesta (2013/37/EU)

### **Viittaaminen säädöksen nimikkeeseen**

Kansallisessa säädöksessä käytetään unionin säädöksistäkin muotoa ”siitä ja siitä” annettu säädös siihen viitattaessa. Antamispäivää ei mainita. Säädöksen tunnus numeroineen kirjoitetaan kuitenkin näkyviin riippumatta siitä, minkälaisesta säädöksestä on kyse ja vaikka tunnus ei sisältäisi itse nimik-

keeseen. Lisäksi tunnus numeroineen mainitaan joka kerran säädöstekstissä unionin säädökseen viitattaessa, jollei säädöksestä se ensimmäisen kerran säädöstekstissä mainittaessa oteta käyttöön lyhytnimikettä.

- tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU
- kansalaisaloitteesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 211/2011
- kansalaisaloitteesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 211/2011 liitteen I muuttamisesta annettu komission delegoitu asetukset (EU) N:o 268/2012
- neuvoston työjärjestyksen muuttamisesta annettu neuvoston päätös (2013/37/EU)

### ***Lyhytnimike***

Myös Euroopan unionin säädöksestä voidaan käyttää kutsumanimikettä eli lyhytnimikettä. Se on suositeltavaakin, jos säädöksen nimike on pitkä ja säädökseen viitataan useita kertoja. Edellytyksenä on, että nimike kirjoitetaan edellä esitetyllä tavalla, kun se mainitaan ensimmäisen kerran, ja samalla mainitaan, mitä lyhytnimikettä jäljempänä säädöksessä tullaan käyttämään.

- palveluista sisämarkkinoilla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, jäljempänä *palveludirektiivi*,
- yleisestä tuoteturvallisuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/95/EY, jäljempänä *tuoteturvallisuusdirektiivi*,

### ***Kielto viitata pelkkään tunnukseen***

Säädöstekstissä ei saa viitata Euroopan unionin säädökseen pelkästään sen tunnuksella. Vain esimerkiksi taulukoissa saattaa pelkkään tunnukseen viittaaminen olla riittävää.

- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 477/2010/EU
- komission asetus (EU) N:o 234/2010
- neuvoston direktiivi 2010/23/EU

### ***Artiklan rakenne ja artikloihin viittaaminen***

Kansallisten säädösten rakenteesta sekä pykälien jakautumisesta momentteihin, kohtiin ja alakohtiin kerrotaan jaksossa 14.2. Euroopan unionin säädösten artikloissa ei ole momentteja, vaan ne jakautuvat kohtiin ja alakohditiin. Niissä voi olla myös luetelmakohtia. Artiklalla, kohdalla ja alakohdalla voi samoin olla johdantolause tai johdantokappale.

Kohtien ja alakohtien järjestys voi olla numeroin tai kirjaimin merkitty. Jos kohta tai alakohta on numeroimaton, siihen viitataan kirjaimin ilmaistuna järjestyslukuna. Seuraavassa on esimerkkejä viittauksesta kohtaan ja alakohtaan:

- 7 artiklan 2 kohta,
- 7 artiklan 2 ja 3 kohta,
- 7 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta,
- 7 artiklan neljäs kohta
- 7 artiklan 5 kohdan a alakohta.

Luetelmakohta on luetelmaviivalla (niin sanotulla ranskalaisella viivalla) alkava artiklan osa. Siihen viitataan kirjaimin ilmaistuna järjestyslukuna seuraavasti:

- 7 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta.

Toisin kuin Euroopan unionin säädöksissä suomalaisissa säädösteksteissä ei koskaan viitata virkkeeseen artiklan osana.



## Artiklojen jakautuminen kohtiin ja alakohtiin

### 1 artikla

- |   |  |
|---|--|
| <i>1 artiklan 1 kohta</i>                       | 1. Tämän direktiivin säännösten tarkoituksena on varmistaa, että markkinoille saatettavat tuotteet ovat turvallisia.   |
| <i>1 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta</i> | 2. Tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan, jos yhteisön lainsäädännössä ei ole kyseisten tuotteiden turvallisuutta koskevia erityissäännöksiä.   |
| <i>1 artiklan 2 kohdan toinen alakohta</i>      | Erityisesti silloin, kun yhteisön lainsäädännön erityissäännökset sisältävät niiden tarkoittamia tuotteita koskevia turvallisuusmääräyksiä, tämän direktiivin 2–4 artiklan säännöksiä ei missään olosuhteissa sovelleta kyseisiin tuotteisiin.   |
| <i>1 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta</i>      | Jos yhteisön lainsäädännön erityissäännöksissä on ainoastaan tiettyjä kyseisten tuotteiden turvallisuuden tai niiden aiheuttamaan vaaraan liittyviä seikkoja koskevia säännöksiä, kyseisiä säännöksiä sovelletaan tällaisiin tuotteiden turvallisuutta tai niiden aiheuttamaa vaaraa koskeviin seikkoihin. |

### 2 artikla

- |                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <i>2 artiklan ensimmäinen kohta</i> | Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan ennen 1 päivää tammikuuta 1992. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.                 |
| <i>2 artiklan toinen kohta</i>      | Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niitä virallisesti julkaistaessa niihin on liitettävä viittaus tähän direktiiviin. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään. |

## 6 artikla

### *6 artiklan johdantolause*

Komissio seuraa zoonoositilanteen kehitystä yhteisössä erityisesti 5 ja 8 artiklan mukaisesti kerättyjen tietojen perusteella, ja:

### *6 artiklan a alakohhta*

a) toteuttaa erityistutkimuksia erityisesti zoonoosien aiheuttajien, taudinmääritysmenetelmien ja valvontatoimenpiteiden aiheuttamien vaarojen arvioimiseksi, yhteistyössä toimivaltaisten kansallisten laboratorioiden, 13 artiklassa tarkoitettujen yhteisön vertailulaboratorioiden ja päätöksellä 81/651/ETY perustetun eläinlääkintäalan tiedekomitean kanssa;

### *6 artiklan b alakohhta*

b) määrittää 16 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen näytteiden keräys- ja tutkimusmenetelmät 3 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa hyväksytyissä kansallisissa laboratorioissa, ja salmonellan kohdalla tämä on tehtävä ennen 17 artiklassa vahvistettua määräpäivää;

### *6 artiklan c alakohhta*

c) määrittelee zoonoosien torjuntaa koskevien toimenpiteiden suuntaviivat.

## 19.3 Valtiosopimukset

Valtiosopimuksiin viitataan yleensä mallin ”siitä ja siitä” (”sen ja sen” kanssa) tehty sopimus mukaisesti.

- yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 36/1992)
- veroasioita koskevista tiedoista Seychellien kanssa tehty sopimus (SopS 85/2012)

Ulkoasiainministeriö on julkaissut Valtiosopimusoppaan, jossa on ohjeet kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin sopimusten valmistelusta ja voimaansaattamisesta.<sup>945</sup> Oppaan liitteessä 3 on malleja säädöksistä, joilla valtiosopimukset saatetaan voimaan. Malleista ilmenevät myös tavat viitata edellä olevista esimerkeistä poikkeaviin nimikkeisiin.

Ulkoasiainministeriö muutti keväällä 2011 suositustaan valtiosopimusten artiklajaottelua kuvaavien ilmaisujen käytöstä. Aiemmin noudatetusta ”artikla–kappale–kohta–alakohta” -jaottelusta siirryttiin ”artikla–kohta–alakohta–alakohta–luetelmakohta” -jaotteluun. Ennen suositusta suomen-nettujen sopimusten artiklanosien nimitykset kuitenkin säilyvät ennallaan, ja viitattaessa säädöstekstissä artiklan osaan siitä käytetään samaa ilmaisua kuin itse sopimuksessa käytetään viitattaessa artiklan osaan. Suositusta muutettiin, koska oli tarve yhdenmukaistaa Euroopan unionissa ja Suomessa käytetty terminologia.

<sup>945</sup> VALTIOSOPIMUSOPAS, Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet, maaliskuu 2012; ulkoasiainministeriön kotisivut (<http://www.formin.finland.fi>), hakukenttään ”valtiosopimusopas”, ja valtioneuvoston intranet Senaattori (<http://senaattori.vn.fi>)



## 20 VOIMAANTULO

### 20.1 Voimaantuloa koskevat perustuslain säännökset

#### 20.1.1 Voimaantuloajankohdasta säätäminen

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Jollei laki kuitenkaan ole julkaistu viimeistään säädettynä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan lain julkaisemispäivänä. Lisäksi laissa voidaan erityisestä syystä säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Lain voimaantulo voidaan periaatteessa sitoa johonkin tapahtumaan, jonka kuitenkin tulee ilmetä säädöskokoelmasta. Niinpä lain voimaantuloa ei voi suoraan sitoa vaikkapa Euroopan unionin säädöksen voimaantuloon (PeVL 24/2009 vp). Samasta syystä myöskään kansainvälisoikeudellista sopimusta koskevaa voimaantuloa ei voida säätää tulemaan voimaan samanaikaisesti sopimuksen kansainvälisoikeudellisen voimaantulon kanssa. Sen sijaan tämän tyyppisten tapahtumien katsotaan muodostavan sellaisen *erityisen syyn*, että säädösten voimaantulosta voidaan säätää asetuksella.

Perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettuna erityisenä syynä on perustuslakivaliokunnan käytännössä yleisemminkin pidetty muun muassa sitä, että lainsäädäntö on sidoksissa Euroopan unionin oikeuteen<sup>946</sup>. Esimerkiksi hallituksen esityksen 112/2007 vp perustelujen mukaan voimaantulosta

<sup>946</sup> Ks. esim. PeVL 36/2010, s. 3/l vp, PeVL 21/2007 vp, s. 2/II, PeVL 46/2006 vp, s. 4/l ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/l.

säädettäisiin sen jälkeen, kun ehdotettuun lakiin sisältyvästä valtioneudesta on asianmukaisesti ilmoitettu ja tukijärjestelmien yhdenmukaisuus yhteisön lainsäädännön kanssa varmistettu.

Sitä vastoin lain voimaantulon riippumista Viron tupakkatuotteiden markkinoiden kehityksestä riippuvista tupakkaveron korotuksista ja niiden vaikutuksista tupakan hintaan perustuslakivaliokunta ei pitänyt seikkana, joka muodostaisi perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetun erityisen syyn<sup>947</sup>, vaan lakiin tuli ottaa tavanomainen voimaantulosäännös. Ajan varaaminen lain voimaantulosta johtuville hallinnollisille toimenpiteille, käytännön järjestelyille ja tiedottamiselle ei myöskään perustuslakivaliokunnan mukaan<sup>948</sup> täytä erityisen syyn vaatimusta. Tuollaiset toimet ovat tavanomaisia lähes kaikelle lainsäädännölle, ja tarvittava aika niille voidaan varata päätettäessä lain voimaantuloajankohdasta lakia vahvistettaessa. Perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityistä syytä ei myöskään muodosta pelkästään se, että kotimaista lakia muutetaan vastaamaan kansainvälis-oikeudellisia sopimusvelvoitteita<sup>949</sup>.

Jaksossa 20.2.5 (Poikkeuksellinen voimaantulosäännös muutettaessa lakia ennen sen voimaantuloa) on esimerkki eduskunnassa hyväksytystä voimaantulosäännöksestä, jonka mukaan lain voimaantulopäivä määräytyy toisen lain voimaantulon perusteella. Tässä tapauksessa voimaantuloajan kohta tulee käymään ilmi Suomen säädöskokoelmasta.

Lain voimaantuloajankohdasta voidaan perustuslain 79 §:n 3 momentin estämättä säätää muussa laissa, esimerkiksi erillisessä voimaantuloalaisissa.

## 20.1.2 Julkaiseminen edellytyksenä voimaantulolle

Jollei lakia ole julkaistu viimeistään säädettynä voimaantuloajankohtana, se tulee perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan voimaan julkaisemispäivänä. Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 7 §:n 2 momentin mukaan myös muusta säädöksestä kuin laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Jollei säädöstä ole julkaistu viimeistään siinä mainittuna voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä.

<sup>947</sup> PeVL 5/2009 vp

<sup>948</sup> PeVL 7/2005 vp

<sup>949</sup> PeVL 20/2009 vp

### 20.1.3 Kansainvälisen velvoitteen voimaan saattaminen

#### Lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset

Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla.

#### *Muut kansainväliset velvoitteet*

Muilta kuin lainsäädännön alaan kuuluvilta määräyksin kansainväliset velvoitteet saatettiin perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan 29 päivään helmikuuta 2012 asti voimaan tasavallan presidentin asetuksella. Momenttia muutettiin 1 päivänä maaliskuuta 2012 voimaan tulleella (perustus)lailla (1112/2011). Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan edelleen voimaan lailla, mutta muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella.

Voimaansaattamisasetuksen antajaa ei siis enää yksilöidä perustuslain 95 §:ssä, vaan perusteet asetuksen antamista koskevalle toimivallanjaolle ovat voimaansaattamisasetusten kohdalla samat kuin asetuksenantovallan jakautumisessa yleisesti perustuslain 80 §:n mukaan (ks. jaksot 13.2–13.4). Perustuslain muuttamiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen (HE 60/2010 vp, s. 46) mukaan voimaansaattamisasetus annetaan säännönmukaisesti sen jälkeen, kun Suomi on jo ilmoittanut sitoutumisestaan kansainväliseen velvoitteeseen. Voimaansaattamisasetuksessa on kysymys toimesta, jolla kansainvälinen velvoite saatetaan osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä. Tällainen täytäntöönpanotoimi kuuluu valtioneuvoston ja joissakin tapauksissa ministeriön vastuulle. Voimaan saattaminen voi esityksen perustelujen mukaan tapahtua ministeriön asetuksella, jos sopimuksetekovaltaa ja siihen liittyvää voimaansaattamisvaltaa on voimaansaattamislilla tai muulla kansallisella lailla siirretty ministeriölle.

## 20.2 Voimaantulosäännös

### 20.2.1 Voimaantulosäännöksen perusmuoto

Yleensä laki tulee voimaan tiettyinä kalenteripäivinä. Lakiehdotuksessa voimaantulopäivämäärä kuitenkin yleensä jätetään avoimeksi.

Vanhastaan on yleisesti noudatettu käytäntöä, että eduskuntakin hyväksyessään lain jättää voimaantulopäivämäärän avoimeksi, jolloin tasavallan presidentti vahvistaessaan lain määrää, milloin se tulee voimaan. Tarvittaessa eduskunta voi kuitenkin säätää itse myös lain voimaantuloajasta.

Jos voimaantuloajankohtaa koskeva säännös sisältyy erilliseen voimaantulonlakiin, ”varsinaiseen” lakiin ei oteta säännöstä voimaantuloajankohdasta.

Asetuksen voimaantulopäivää ei sitä vastoin voida jättää avoimeksi, vaan asetuksen voimaantulosäännöksessä on jo asetusta tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministerille esiteltäessä oltava voimaantulopäivä.

Avoimiksi jätettävistä päivämääristä merkitään vuosiluvun kaksi ensimmäistä numeroa, kaksi viimeistä korvataan tyhjillä lyönneillä (20 ).

#### **Tavanomainen voimaantulosäännös lakiehdotuksessa**

Tämä laki tulee voimaan    päivänä    kuuta 20    .

#### **Tavanomainen lopullinen voimaantulosäännös**

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.



## 20.2.2 Voimaantulosäännös jätettäessä voimaantuloajankohta erillisellä voimaanpanolailla säädettäväksi

Jos lain voimaanpanosta annetaan erillinen laki, myös lain voimaantuloajankohta säädetään siinä. Laissa viitataan tällöin voimaanpanolakiin (ks. esimerkiksi yliopistolaki, 558/2009, ja laki yliopistolain voimaanpanosta, 559/2009). Voimaanpanolakiin otetaan myös mahdolliset kumoamissäännökset, ja siinä säädetään yleensä myös tarvittavat siirtymävaiheen järjestelyt.

### Yliopistolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

-----

93 §

*Voimaantulo*

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

### L a k i

#### yliopistolain voimaanpanosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

*Yliopistolain voimaantulo*

Yliopistolaki (558/2009), jäljempänä *uusi yliopistolaki*, tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010. Uuden yliopistolain 10 § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2014.

-----

17 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2009.

Myös voimaanpanolailla säädettävä lain voimaantuloajankohta voidaan jättää voimaanpanolakiehdotuksessa avoimeksi. Jos kuitenkin voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi vain voimaantuloajankohdasta, ajankohta on asianmukaista sisällyttää jo lakiehdotukseen.

### 20.2.3 Voimaantulosäännös säädettäessä voimaantulosta valtioneuvoston asetuksella

Kun lain voimaantuloajankohta perustuslain 79 §:n 3 momentin nojalla jätetään valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi, voimaantulosäännös kirjoitetaan seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Yllä olevan kaltainen säännös ei perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan mahdollista lain voimaantulon porrastamista eri aikoihin, vaan haluttaessa säilyttää mahdollisuus lain voimaan saattamiseen niin, että laki tulee osaksi voimaan tiettyinä päivinä ja osaksi jonakin muuna päivänä, voimaantulosäännös on kirjoitettava seuraavasti<sup>950</sup>:

Tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

### 20.2.4 Kansainvälisen velvoitteen voimaantulo

Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja valtiosisäisestä voimaansaattamisesta kerrotaan ulkoasiainministeriössä laaditussa uudistetussa Valtiosopimusoppaassa, joka on viimeksi päivitetty maaliskuussa 2012 ja joka on sekä ulkoasiainministeriön kotisivuilla (<http://www.formin.finland.fi>; hakukenttään ”valtiosopimusopas”) että valtioneuvoston intranetissä Senaattorissa (<http://senaattori.vn.fi>).

### 20.2.5 Poikkeuksellinen voimaantulosäännös muutettaessa lakia ennen sen voimaantuloa

Jos laki on jätetty tulemaan voimaan erikseen lailla taikka asetuksella säädettävänä ajankohtana eikä voimaantuloajankohdasta vielä ole säädetty, laki voidaan säätää tulemaan voimaan *samana päivänä kuin* laki, jota sillä muutetaan.

<sup>950</sup> PeVL 14/2005 vp

Esimerkiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta annettu laki (467/2011) säädettiin tulemaan voimaan *samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010)*.

**L a k i**  
**sakon ja rikesakon määräämisestä**

-----

41 §

*Voimaantulo*

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

-----

**L a k i**  
**sakon ja rikesakon määräämisestä annetun  
lain muuttamisesta**

-----

Tämä laki tulee voimaan samana päivänä kuin sakon  
ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010).

Hallituksen esityksessä laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 94/2009 vp) ehdotettiin, että esitykseen sisältyvien lakien voimaantulosta säädettäisiin erikseen lailla. Ehdotusta perusteltiin sillä, että voimaantuloajankohtaa määrättäessä joudutaan kiinnittämään huomiota niihin viranomaistoiminnan muutoksiin ja asiakirjamuutoksiin, joita ehdotetusta sakon ja rikesakon määräämisestä koskevas-  
ta laista aiheutuu, ja sillä, että tietojärjestelmän muutosten valmistumista ja käyttöönottoa ei voida tarkkaan arvioida. Koska tietojärjestelmien tulee olla myös toimintavarmoja, kun ne otetaan käyttöön, ei ole perusteltua ottaa lakiin tarkkaa voimaantuloajankohtaa. Näin laki säädettiin tulemaan voimaan erikseen lailla.

Sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia (754/2010) muutettiin myöhemmin myös esimerkiksi lailla 819/2011. Viimeksi mainittu laki säädettiin kuitenkin – alkuperäisen lain voimaantuloa ennakoiden – tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014. Tällainen voimaantulosäännös on tässä tapauksessa osoittautunut sikäli hankalaksi, että sitä joudutaan muuttamaan, koska muutettava laki ei tulekaan voimaan mainittuna päivänä.

## 20.2.6 Voimaantulosäännöksen sijoittaminen

### *Uusi laki*

Uuden lain voimaantulosäännöksen paikka on lain lopussa omana pykälänä. Soveltamista koskevat säännökset otetaan samaan pykälään, mutta omaksi momentikseen. Jos siirtymäsäännöksiä on vähän, nekin otetaan yleensä samaan pykälään voimaantulosäännöksen kanssa. Myös siirtymäsäännökset kirjoitetaan kuitenkin eri momenttiin, tarvittaessa useampaan eri momenttiin.

### *Muutoslaki*

Muutoslain voimaantulosäännös sijoitetaan muutettavien lainkohtien jälkeen niistä palstaviivalla erotettuna.

#### L a k i

rikoslain 48 luvun 1 §:n muuttamisesta

-----

-----

Tämä laki tulee voimaan 11 päivänä marraskuuta 2011.

## 20.3 Eräitä muita voimaantuloon liittyviä seikkoja

### 20.3.1 Voimaantulon selvittäminen lakiehdotuksen perusteluissa

Silloinkin, kun lain voimaantuloajankohta jätetään lakiehdotuksessa avoimeksi, voimaantuloon on Hallituksen esitysten laatimisoheiden mukaan otettava kantaa hallituksen esityksen perusteluissa. Samoin jos voimaantuloajankohta jätetään säädettäväksi asetuksella, perusteluissa on selostettava, miksi tätä ehdotetaan ja mikä on todennäköinen voimaantuloajankohda. Tarkoitettu voimaantuloaika mainitaan lisäksi esityksen pääasiallisessa sisällössä.

### 20.3.2 Avopäiväyksen käytön rajoittaminen lain varsinaiseen voimaantuloajan-kohtaan

Lain voimaantuloajankohdan jättäminen avoimeksi on poikkeus normaalista lainsäätämisyjärjestyksestä, jossa eduskunta päättää laista sen sanamuodonkin kaikkia yksityiskohtia myöten. Tätä tavanomaisen oikeuden myötä syntynyttä poikkeusta perustuslaeista ei saa tulkita laajentavasti, joten avoimeksi voidaan jättää vain voimaantuloajankohta. Sen sijaan muita voimaantulo- tai soveltamispäivämääriä taikka siirtymäsäännöksissä olevia päivämääriä, kuten soveltamisen päivämääriä tai siirtymäkautta koskevia päivämääriä, ei saa jättää avoimiksi. Jos näitä päivämääriä ei ole mahdollista ennakoida, voidaan tarvittaessa käyttää niiden asemesta muita ilmaisuja, esimerkiksi *kuuden kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta* tai *tämän lain tullessa voimaan*.

#### L a k i

##### ajoneuvoverolain 12 §:n 2 momentin kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

Tällä lailla kumotaan ajoneuvoverolain (1281/2003) 12 §:n 2 momentti.

#### 2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .  
Kumottua 12 §:n 2 momenttia sovelletaan kuitenkin vielä laskettaessa veron päivää kohden kannettavaa määrää ajalta, joka päättyy vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

### 20.3.3 Voimaantuloajankohdan määrittäminen lakia vahvistettaessa

Kun eduskunnan hyväksymä laki esitellään vahvistettavaksi, voidaan esittää vain lain voimaantuloajankohdan määrittämisestä eli päiväyksen tyhjien kohtien täydentämisestä mutta ei sen sijaan esimerkiksi joidenkin säännösten voimaantulon erottamista muusta lain voimaantulosta.

## 20.4 Voimaantulo ja soveltaminen

### 20.4.1 Voimaantuloa ja soveltamista koskevat peruseriaatteen

Lähtökohta on, että lakia aletaan soveltaa sen voimaantulopäivänä. Voimaantulopäivän lisäksi muusta säädetään vain, jos lain vaikutuksia halutaan ulottaa sen edeltävään aikaan tai jos halutaan siirtää lain joidenkin vaikutusten alkamista voimaantulopäivää myöhemmäksi.

Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain perusoikeussäännöksiin sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta. Muista perustuslain säännöksistä, kuten omaisuudensuojaa koskevista säännöksistä, saattaa kuitenkin johtua, että vaikutukseltaan taannehtivat säännökset voidaan antaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

### 20.4.2 Voimaantulon ja soveltamisen porrastaminen

Kun lain joidenkin vaikutusten halutaan alkavan jo ennen lain voimaantuloa tai voimaantuloajankohtaa myöhemmin, on harkittava, puhutaanko *voimaantulosta* vai *soveltamisesta*.

Pääsääntönä on vanhastaan ollut, että lailla on yksi ainoa voimaantuloajankohta ja että tästä poikkeavana aikana alkavien vaikutusten osalta puhutaan soveltamisesta, jolleivät erityiset syyt edellytä voimaantulon jakamista osiin. Koska perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laki ei voi tulla voimaan, ennen kuin se on julkaistu, julkaisemista edeltävään aikaan kohdistuvien vaikutusten osalta voidaan kuitenkin puhua vain soveltamisesta.

#### Voimaantulon porrastaminen

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013. Sen 5 § tulee kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä heinäkuuta 2013.

#### Soveltamisen porrastaminen

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013. Sen 5 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä heinäkuuta 2013.

Jos on kyse muutoslaista, jonka vaikutusten alkaminen halutaan porrastaa, on turvallisempaa porrastaa voimaantulo kuin soveltaminen. Jos jommankumman edellä olevan esimerkin mukainen vaihtoehto olisi sellaisen muutoslain voimaantulosäännöksenä, jossa muun ohella muutetaan 5 §, jälkimmäisen esimerkin vaihtoehto (soveltamisen porrastaminen) merkitsisi, että aikaisempi 5 § kumoutuisi lain tullessa voimaan, mutta uutta 5 §:ää sovellettaisiin vasta puolen vuoden päästä, jolloin 1 päivästä tammikuuta 30 päivään kesäkuuta 2013 ei sovellettaisi sen enempää uutta kuin vanhaakaan pykälää. Ensimmäisen esimerkin (voimaantulon porrastaminen) mukaisessa vaihtoehdossa taas olisi selvää, että aikaisempi 5 § kumoutuu vasta uuden 5 §:n tullessa voimaan ja että uutta 5 §:ää sovelletaan vasta sen tultua voimaan.

Soveltaminen voidaan porrastaa myös kytkemällä se päivämäärän asemesta vaikkapa tiettyyn joukkoon tapauksia.

### **Soveltamisen porrastaminen**

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Mitä 43 a §:n 2 momentissa säädetään, ei sovelleta ennen vuotta 2012 opintonsa aloittaneisiin opiskelijoihin.





## 21 SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET

### 21.1 Vanhan ja uuden lain soveltaminen sekä siirtymäsäännökset

#### Siirtymäkausi ja siirtymäsäännösten tarve

Uudessa laissa joudutaan usein säätämään siitä, kuinka ennen sen voimaantuloa tapahtuneita asioita tai harjoitettua toimintaa kohdellaan *siirtymäkautena* uuden lain tultua voimaan. Asioita tai toimintaa ei kenties aikaisemmin ole lainkaan säännelty tai uudella lailla niitä säännellään ainakin jollakin tavoin aikaisemmasta poikkeavasti. Tällaisessa tilanteessa saattaa olla tarpeen säätää, minkälaisiin asioihin tai toimintaan uutta lakia sovelletaan, taikka vanhan lain soveltamista jatkettavaksi vielä uuden lain tultua voimaan tai uuden lain jotkin vaikutukset ulottuviksi jo vanhan lain aikaisiin tapahtumiin.

Säännöksiä, joita sovelletaan siirryttäessä (vanhan lain soveltamisesta) uuden lain soveltamiseen, kutsutaan *siirtymäsäännöksiksi*. Niille on ominaista, että niiden soveltaminen lakkaa siirtymäkauden jälkeen itsestään, kun ei enää ole tapauksia, joihin niitä sovellettaisiin. Siirtymäsäännöksiä ei erikseen kumota niiden käyttötarkoituksen päättyttyä. Siirtymäsäännöksiä voidaan joutua muuttamaan – esimerkiksi niihin päätyneen virheen vuoksi tai aikaan sidotun siirtymäkauden pidentämiseksi.

Koska lakia lähtökohtaisesti aletaan soveltaa sen voimaantulopäivänä ja koska kaikkeen toimintaan lähtökohtaisesti sovelletaan soveltamishetkellä voimassa olevaa lakia, mitään ylimääräistä ei säädetä, jollei mainituista lähtökohdista haluta poiketa. Siirtymäsäännöksiä ei tarvita, jos lakia aletaan

kaikilta osin soveltaa sen voimaantulopäivästä eikä lain vaikutusten haluta ulottuvan menneeseen aikaan.

Siirtymäkautta voidaan kuitenkin joutua sääntelemään esimerkiksi säännöksiin siitä,

- minkälaisiin vanhan lain aikana sattuneisiin tapauksiin tai tehtyihin tekoihin sovelletaan vanhaa lakia vielä uuden lain voimaan tultuakin, minkälaisiin puolestaan uutta lakia
- miten vanhan lain aikana sattuneisiin tapauksiin tai tehtyihin tekoihin sovelletaan vanhaa lakia uuden lain voimaan tultua, miten puolestaan uutta lakia
- voiko vanhan lain aikana alkanut tai aloitettu toiminta jatkaa uuden lain tultua voimaan sekä minkälaisin edellytyksin, minkälaisena ja kuinka pitkään se voi jatkaa
- kuinka vanhan lain mukaista organisaatiota tai toimielintä, sen henkilöstöä, varoja ja velkoja sekä sitoumuksia ja niistä johtuvia oikeuksia ja velvollisuuksia kohdellaan, kun organisaatio tai toimielin korvataan uuden lain mukaisella organisaatiolla tai toimielimellä taikka
- kuinka pian uudella lailla velvoitettujen on täytettävä uuden lain mukaiset velvollisuutensa tai kuinka pian ja miten vanhalla lailla velvoitetut vapautuvat velvoitteistaan.

Siirtymäsäännösten tarvetta pohdittaessa ja siirtymäsäännöksiä laadittaessa merkitystä on sillä, minkälaiseen tapahtumien ketjuun uuden lain voimaantulo saattaa vaikuttaa. Esimerkiksi vahingon korvaamista koskevassa asiassa voidaan erottaa ainakin seuraavat vaiheet:

1. Joku tekee teon tai sattuu tapahtuma, josta aiheutuu vahinkoa.
2. Vahinko ilmenee.
3. Vahinkoa kärsinyt saa tiedon vahingosta.
4. Vahinkoa kärsinyt esittää vahingonkorvausvaatimuksen.
5. Määrätään korvaus.
6. Maksetaan korvaus.

Tapahtumaketju saattaa olla missä tahansa vaiheessa lain sisällön muuttuessa, ja lain sisältöä saatetaan muuttaa eri tavoin. Saatetaan esimerkiksi laajentaa korvausvelvollisten joukkoa, rajoittaa korvausvastuu tahallisella teolla aiheutettuun vahinkoon, pienentää korvausvelvollisuuden määrää taikka lyhentää aikaa korvausvaatimuksen esittämiseen. Jos siirtymäsäännöksiä tarvitaan, niiden sanamuoto on valittava muutoslain sisällön mukaan.

Siirtymäsäännösten tarve tulee pohdittavaksi ainakin seuraavan kaltaisissa tilanteissa:

- Lailla on säädetty noudatettavaksi menettely jonkin oikeuden tai etuuden saamiseksi. Menettely alkaa asian panemisella vireille ja päättyy päätökseen tai siihen, kun menettelyssä tehty päätös saa lainvoiman. Jos oikeuden tai etuuden saamisen edellytyksiä taikka menettelyn jotakin vaihetta koskevaa sääntelyä muutetaan, tulee harkittavaksi, kumpaa lakia, uutta vai vanhaa, sovelletaan tapauksiin, jotka ovat vireillä uuden lain tullessa voimaan. Jos asian käsittelevä viranomainen vaihtuu, on säädettävä siitä, kumpi viranomainen, vanhan vai uuden lain mukainen, käsittelee vireillä olevat asiat loppuun.

### **Vanhan lain soveltaminen**

Hakemukseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan (kuitenkin) tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 24 §:ää.

Tämän lain voimaan tullessa markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä ollut asia käsitellään loppuun noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

- Jollakulla on lakiin perustuva oikeus tai velvollisuus, mutta säännöksiä oikeuden tai velvollisuuden sisällöstä taikka sen toteuttamista koskevan vaatimuksen käsittelystä muutetaan uudella lailla ennen kuin oikeuden tai velvollisuuden olemassaolo on ilmennyt taikka sen toteuttamista koskeva vaatimus tehty tai käsitelty. On ratkaistava, ulottuuko uusi laki vanhan lain aikana syntyneeseen oikeuteen tai velvollisuuteen.

### **Vanhan lain soveltaminen**

Jos vahinkoa aiheuttanut teko on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, velvollisuuteen korvata vahinko sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ennen tämän lain voimaantuloa tehdyllä rikoksella aiheutetun vahingon perusteella toistuvina suorituksina maksettavan korvauksen muuttamiseen sovelletaan kumotun lain 22 §:n 1 momenttia.

Jos kiinteistö tai sen osa on hankittu ennen tämän lain voimaantuloa, verovelvollisuuteen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

## Uuden lain soveltaminen

Tämän lain 2 luvun 24–28 §:ää sovelletaan myös ennen lain voimaantuloa annettuun ulosottoperusteseen ja siinä tarkoitettuun saatavaan sekä lain voimaan tullessa vireillä olleeseen ulosottoasiaan. Jos kuitenkin ulosottoperuste on annettu ennen 1 päivää maaliskuuta 1993, ulosottoperusteen määräaika ja saatavan vanhentuminen lasketaan mainitusta päivästä.

Tätä lakia sovelletaan myös lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olleisiin sakon muuntorangaistusasioihin, jos sakkoa ei tuolloin vielä ollut muunnettu vankeudeksi.

- Lain sisältöä muutetaan uudella lailla niin, että vanhan lain mukaan sallittu toiminta kielletään, sitä rajoitetaan tai sille asetetaan uusia edellytyksiä. Tulee tarpeelliseksi säätää siitä, miten vanhan lain aikana aloitettua tai harjoitettua toimintaa kohdellaan uuden lain tullessa voimaan.

## Toiminnan jatkaminen

Postiyritys, jolla on tämän lain voimaan tullessa oikeus postimerkkien julkaisemiseen, saa jatkaa postimerkkien julkaisemista toimilupakautensa ajan.

Kolmannen maan luottolaitoksen sivuliike, jolla on tämän lain voimaan tullessa voimassa oleva kumotun lain nojalla myönnetty toimilupa, saa edelleen harjoittaa luottolaitostoimintaa Suomessa sanotun toimiluvan mukaisesti.

Joka lain voimaan tullessa pitää löytötavaratoimistoa ennen lain voimaantuloa myönnetyn luvan nojalla, saa jatkaa luvan mukaista toimintaa uutta lupaa hake-matta.

## Uuden lain voimaan tullessa kumottavan lain nojalla asetetun toimielimen tai vastaavan asemasta säätäminen

Tämän lain voimaan tullessa valvontalautakunnan jäseninä olevien toimikausi jatkuu sen määräajan loppuun, joksi heidät on valittu tai nimitetty. Sen estämättä, mitä 7 a §:n 1 momentissa säädetään, nimitettäessä ensimmäistä kertaa luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia valvontalautakunnan jäseniksi ja heidän varajäsenikseen heihin sovelletaan mainitussa momentissa muille kuin asianajajille ja luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Mainituista jäsenistä toisen jäsenen ja hänen varajäsenensä toimikausi on yksi vuosi ja toisen jäsenen ja hänen varajäsenensä toimikausi on kaksi vuotta.

Tämän lain voimaan tullessa toimiva julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta toimii toimikautensa loppuun tässä laissa tarkoitettuna neuvottelukuntana.

Vesioikeudellisia yhteisöjä koskevia tämän lain säännöksiä sovelletaan myös ennen lain voimaantuloa perustettuihin vesioikeudellisiin yhteisöihin.

Jos yhteisön sääntöihin sisältyy tämän lain vastainen määräys, määräyksen asemesta sovelletaan tämän lain säännöstä.

- Uudella lailla asetetaan kelpoisuudelle tai toimivallan käyttämiselle uusia edellytyksiä. On tarpeen säätää, riittävätkö vanhan lain mukaiset edellytykset.

### Kelpoisuusvaatimusten muuttaminen

Tämän lain voimaan tullessa hätäkeskuspäivystäjän virkaan nimitettynä oleva on edelleen kelpoinen virkaansa.

Joka tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan on ollut kelpoinen toimimaan oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana, on kelpoinen toimimaan oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana yhden vuoden ajan tämän lain voimaantulosta. Lisäksi se, joka tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan on ollut kelpoinen toimimaan oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana, on, jos hän hakee luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettua lupaa kolme kuukautta ennen mainitun lain 30 §:n 3 momentissa tarkoitetun määräajan päättymistä ja jos hakemusta ei ole lainvoimaisesti ratkaistu vuoden kuluessa mainitun lain voimaantulosta, kelpoinen toimimaan oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana siihen saakka, kunnes hänen hakemuksensa on lainvoimaisesti ratkaistu.

### Toimivallan jatkuminen

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa 97 §:ssä tarkoitetun valan tai vakuutuksen tehneen kalastusvalvoijan toimivalta on voimassa kuusi kuukautta tämän lain voimaantulosta.

- Uudella lailla lakkautetaan viranomaisen ja siirretään sen tehtävät toiselle tai kokonaan uudelle viranomaiselle taikka usealle viranomaiselle. Vastaavasti saatetaan yhdistää kaksi viranomaista yhdeksi tai jakaa yksi kahdeksi. Tällöin on yleensä säädettävä ainakin henkilöstön oikeusasemasta, ja ainakin viranomaistehtävien siirtyessä aikaisempaa useammalle viranomaiselle myös siitä, mitkä tehtävät kullekin siirtyvät.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Tällä lailla kumotaan Valtion elokuvatarkastamosta annettu laki (776/2000), jäljempänä *kumottava laki*.

Kumottavassa laissa tarkoitettu Valtion elokuvatarkastamo muuttuu tässä laissa tarkoitetuksi Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskukseksi. Valtion elokuvatarkastamon virkasuhteinen henkilöstö siirtyy Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskuksen henkilöstöksi. Määräaikainen henkilöstö siirtyy keskuksen määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi. Siirtyvä henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä aiempaan palvelussuhteeseen liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa.

#### *Varoja, velkoja, sopimuksia, velvoitteita ja sitoumuksia koskevat siirtymäsäännökset*

Kumottavan lain mukaiset metsäkeskukset yhdistyvät metsäkeskukseksi tämän lain tullessa voimaan.

Metsäkeskukselle siirtyvät kaikki kumottavan lain mukaisten metsäkeskusten varat ja velat sekä sopimukset ja muut sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat tai muut oikeudet ja velvoitteet.

Metsäkeskukselle siirtyy se osa kehittämiskeskuksen varoista, veloista, sopimuksista, velvoitteista ja oikeuksista, joka liittyy Suomen metsäkeskuksen tietotietojärjestelmästä annetussa laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen sekä metsäkeskuksen tietohallinnon ja tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon. Omaisuuden siirtymisestä säädetään tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Metsäkeskukselle siirtyvät myös sellaiset kehittämiskeskuksen tekemät sopimukset ja muut sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet, jotka sopimuksen, toimeksiannon tai muun vastaavan syyn perusteella liittyvät kumottavan lain mukaisten metsäkeskusten toimintaan tai jotka kehittämiskeskus on tehnyt näiden puolesta.

### **Toiminnan saattaminen uuden lain mukaiseksi**

Ennen tämän lain voimaantuloa käyttöön otetut luottotietorekisterit on saatettava lain mukaisiksi vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Yhteistoiminta-alueen on aloitettava toimintansa viimeistään vuoden 2013 alussa.

Elintarviketurvallisuusvirastolla tulee olla lain 8 §:n mukainen ohjelma ja aluehallintoviranomaisella 9 §:n mukainen suunnitelma vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Kunnalla tulee olla 10 §:n mukainen suunnitelma kahden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Elinkeinonharjoittaja, joka tämän lain voimaan tullessa harjoittaa 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua toimintaa ja joka tekee 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua rekisteri-ilmoituksen kahden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta, saa jatkaa toimintaansa, kunnes päätös rekisteriin merkitsemisestä on tehty.

Kumotun lain 16 §:n 1 momentin säännöksiä tilintarkastajasta sovelletaan tämän lain 19 §:n 1 momentin estämättä tilikausina, jotka päättyvät viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2010.

- Eräissä tapauksissa on selkeää säätää siitä, milloin lakia ”sovelletaan ensimmäisen kerran”.

Tämä laki tulee voimaan 31 päivänä maaliskuuta 2011.

Tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran määriteltäessä 1 päivänä heinäkuuta 2011 voimaan tulevaa täydennyskerrointa.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009. Lain 98 a § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2011.

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2009 toimitettavassa verotuksessa. Lain 98 a §:ää sovelletaan kuitenkin ainoastaan vuosilta 2009–2011 toimitettavassa verotuksessa.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran apteekkimaksuun, joka määrätään apteekkiliikkeen vuoden 2010 liikevaihdon perusteella.

- Siirtymäsääntelyn sisältönä voi olla myös se, että viranomaisen tehtävänä on valita laeista se, joka on oikeusalamaiselle edullisempi.

## Hakijan kannalta edullisemman lain soveltaminen

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olleeseen kansalaisuushakemukseen sovelletaan 13 §:n 1 momentin 3 kohdan ja 19 §:n asemesta lain voimaan tullessa voimassa olleen 13 §:n 1 momentin 3 kohdan ja 19 §:n säännöksiä nuhteettomuusedellytyksestä sekä 13 §:n 1 momentin 6 kohdan, 17, 18 a tai 18 b §:n asemesta lain voimaan tullessa voimassa olleen 13 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 18 §:n 2 momentin säännöksiä kielitaitoedellytyksestä, jos lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten soveltaminen johtaa hakijalle tämän lain säännöksiä edullisempaan lopputulokseen.

## *Uuden lain myötä vanhentuvat viittaukset*

Vanhaan lakiin saatetaan viitata lainsäädännössä niin monessa kohdin, että ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä muuttamaan asianomaisia lainkohtia uutta lakia säädettäessä. Tällöin yleensä kirjoitetaan säännös siitä, että muussa laissa tai muualla lainsäädännössä olevalla viittauksella vanhaan lakiin tarkoitetaan viittausta uuteen lakiin. Säännös kirjoitetaan passiivimuotoon (*viittauksella tarkoitetaan*), ei aktiivimuotoon (*”viittaus tarkoittaa”*).

## Säännös viittauksista vanhaan lakiin

Muualla laissa olevalla viittauksella metsäkeskuksesta ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annettuun lakiin tarkoitetaan tämän lain tultua voimaan viittausta tähän lakiin.

Jos muualla lainsäädännössä viitataan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen eläinlääkintähuoltolakiin, sen asemesta sovelletaan tätä lakia.

Jos kuitenkin sääntely samalla merkitsee julkista vallankäyttöä sisältävän toimivallan siirtoa viranomaisten välillä, asiaa ei voida jättää yllä olevan kaltaisen yleislausekkeen varaan, vaan on samalla muutettava koko lainsäädäntö vastaamaan uutta tilannetta niin, että säännöksistä käy suoraan ilmi viranomaisen, jolle toimivalta kussakin asiassa kuuluu.<sup>951</sup>

<sup>951</sup> PeVM 3/2007 vp, PeVM 10/1998 vp, PeVM 2/1995 vp



## *Useita vanhoja lakeja*

Joissakin tapauksissa siirtymäsäännöksissä voidaan joutua säätämään siitä, kuinka uuden lain tultua voimaan kohdellaan asiaa tai tapahtumaa, jonka kannalta merkitystä voi olla jollakin vanhalla lailla kumotun lain aikaisella tai sitäkin vanhemmalla seikalla.

Kaksi ensimmäistä esimerkkiä ovat hallituksen esitykseen adoptiota koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä lasten adoptiota koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 47/2011 vp) sisältyneestä ehdotuksesta adoptiolaiksi. Siirtymäsääntelyssä on ehdotettu viitattavaksi niin vuonna 1979 lapseksiottamisesta annettuun lakiin (32/1979) kuin sitä edeltäneeseen oikeustilaan. Lisäksi lapseksiottamisesta annettiin vuonna 1985 uusi laki (153/1985), joka nyt ehdotetaan kumottavaksi. Siirtymäsääntelyssä joudutaan viittaamaan lainsäädäntöön neljältä eri ajalta. Lisäksi siinä joudutaan eri aikojen lainsäädäntöön viitattaessa käyttämään eri ilmaisuja – ottolapsi, adoptiolapsi, lapseksiottaminen, adoptio –, sillä nyt ehdotetaan siirryttäväksi käyttämään lapseksiottamisesta ilmaisua adoptio. Kolmas esimerkki on vesilaista (587/2011). Pykälässä säädetään mahdollisuudesta vaatia muutoksia ennen vuoden 2011 vesilailla kumotun vuoden 1961 vesilain (264/1961) voimaantuloa myönnetyn luvan perusteella vesistöön tehtyihin rakenteisiin samalla tavoin kuin kumotussa vuoden 1961 vesilain 2 luvun 29 §:ssä.

### **Viittaaminen ennen kumotun lain voimaantuloa tapahtuneisiin asioihin**

#### 99 §

#### *Ennen vuotta 1980 tapahtuneet adoptiot*

Jos tuomioistuin on ennen 1 päivää tammikuuta 1980 antanut suostumuksen ottolapsen ottamiseen, adoptioon sovelletaan silloin voimassa olleita säännöksiä, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Adoptiota ei voi purkaa tuomioistuimen päätöksellä silloinkaan, kun se on tapahtunut ennen 1 päivää tammikuuta 1980.

Jos tuomioistuin on ennen 1 päivää tammikuuta 1980 antanut suostumuksen ottolapsen ottamiseen, tuomioistuimen on adoptiolapsen hakemuksesta vahvistettava, että adoptioon sovelletaan tämän lain säännöksiä. Asia tutkitaan käräjäoikeudessa, joka oikeudenkäymiskaaren 10 luvun säännösten mukaan olisi toimivaltainen adoption vahvistamista koskevassa asiassa.

## 100 §

*Perintöoikeus ennen vuotta 1980 tapahtuneissa adoptioissa*

Jos tuomioistuin on ennen 1 päivää tammikuuta 1980 antanut suostumuksen ottolapsen ottamiseen, adoptiolapsen ja tämän jälkeläisten perintöoikeuteen sekä oikeuteen periä adoptiolapsi ja tämän jälkeläiset sovelletaan suostumusta annettaessa voimassa olleita säännöksiä.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, jos tuomioistuin on lapseksiottamisesta annetun lain 56 §:n 3 momentin nojalla vahvistanut, että ottolapsisuhteeseen sovelletaan mainitun lain säännöksiä, tai tämän lain 99 §:n 3 momentin nojalla vahvistanut, että adoptioon sovelletaan tämän lain säännöksiä. Jos perittävä kuitenkin on kuollut ennen tuomioistuimen päätöksen antamista, oikeus perittävän jäämistöön määräytyy 1 momentissa tarkoitettua suostumusta annettaessa voimassa olleiden säännösten mukaan, jollei 3 momentista muuta johdu.

Jos perittävä on kuollut tämän lain tultua voimaan, suostumusta annettaessa voimassa olleiden säännösten asemesta sovelletaan 1 momentista poiketen tämän lain säännöksiä, vaikka tuomioistuin on antanut suostumuksen ottolapsen ottamiseen ennen 1 päivää tammikuuta 1980:

- 1) ratkaistaessa, kenellä on oikeus adoptiolapselta tai tämän jälkeläiseltä jääneeseen perintöön; sekä
- 2) adoptiolapsen ja tämän jälkeläisten oikeuteen saada perintöä adoptiovanhemmilta ja näiden sukulaisilta.

## 19 luku

**Voimaantulo**

## 12 §

*Aikaisemmin tehdyt rakennelmat*

Jos ennen vanhan vesilain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla on myönnetty lupa rakentaa vesistöön, lupaviranomainen voi hakemuksesta velvoittaa tällaisen luvan nojalla tehdyn rakennelman omistajan sallimaan kalakannan säilyttämistä, liikenteen turvaamista, uiton toimittamista tai vesistön tilan turvaamista varten tarpeellisten laitteiden tekeminen ja luovuttamaan käytettäväksi niitä varten tarvittavan vesimäärän.

Rakennelman omistajalle 1 momentissa tarkoitettua veloitteesta aiheutuva edunmenetys on korvattava, jos se ei ole vähäinen. Jos rakennelman omistaja kuitenkin olisi 1 momentissa tarkoitettun lainsäädännön mukaan ollut velvollinen korvauksetta poistamaan rakennelman eikä hän sitä halua poistaa, lupaviranomainen voi velvoittaa hänet omalla kustannuksellaan tekemään tarvittavat laitteet ja rakennelmat.

## ***Siirtymäsäännösten sanamuoto: poikkeuksia pääsäännöstä***

Koska pääsääntö on, että uuden lain tullessa voimaan aletaan soveltaa uutta lakia ja lakataan soveltamasta vanhaa, uuden lain soveltaminen ennen sen voimaantuloa on poikkeus, samoin vanhan lain soveltaminen sen tultua kumotuksi. Siirtymäsäännökset onkin selkeintä kirjoittaa poikkeuksiksi uuden lain soveltamisesta.

Ennen tämän lain voimaantuloa suoritettussa luotauksessa aiheutuneen vahingon korvaamiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, vaikka vahinko on ilmennyt vasta tämän lain tultua voimaan.

Jos vahinkoa aiheuttanut teko on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, velvollisuuteen korvata vahinko sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämän lain 2 luvun 24–28 §:ää sovelletaan myös ennen lain voimaantuloa annettuun ulosottoperusteseen ja siinä tarkoitettuun saatavaan sekä lain voimaan tullessa vireillä olleeseen ulosottoasiaan.

### **(siirtymäsäännöksiä voimaanpanolaissa:)**

Jos yhtiökokouksen päätös on tehty ennen uuden lain voimaantuloa, päätettyyn asiaan ja siihen liittyviin rekisteröinteihin sekä muihin menettelyihin sovelletaan vanhaa lakia, jollei tästä laista johdu muuta.

Jos yhtiökokouksen päätös tehdään uuden lain tultua voimaan, kokouskutsuun, kokousasiakirjoihin sekä kokoukseen ilmoittautumiseen ja osallistumiseen sovelletaan uutta lakia jo ennen sen voimaantuloa, jollei tästä laista muuta johdu.

Yhtiö voi uuden lain vahvistamisen jälkeen, mutta ennen sen voimaantuloa, tehdä uuden lain 6 luvun 32–35 ja 37 §:ssä tarkoitetun päätöksen noudattaen uutta lakia. Jos päätös on ilmoitettava rekisteröitäväksi, ilmoitus voidaan tehdä ennen uuden lain voimaantuloa ja rekisteröidä siten, että päätös tulee voimaan samana päivänä kuin uusi laki. Muu päätös voidaan panna täytäntöön uuden lain tultua voimaan.

Selkeintä on yleensä myös nimenomaisesti kirjoittaa, kumpaa lakia, uutta vai vanhaa, tapaukseen sovelletaan. Ilmaisuihin ”tätä lakia ei sovelleta, jos vahinkoa aiheuttanut teko on tehty ennen tämän lain voimaantuloa” ei kerro, mitä lakia sovelletaan, joten sen kaltaisten ilmaisujen käyttö on syytä rajata tapauksiin, joissa säännellään uusi oikeudellinen ilmiö, kuten seuraavalla sivulla olevassa esimerkissä (opiskeluoikeuden peruuttaminen).

Toisinaan on makuasia, kuinka lain soveltamisalaa rajataan. On aivan loogista säätää siitä, minkälaisiin tapauksiin 43 a §:n 2 momenttia aletaan soveltaa (ensimmäinen alla olevista esimerkeistä). Koska lainkohdan soveltaminen kaikkiin opiskelijoihin kuitenkin on pääsääntö, on vielä loogisempaa säätää soveltamisen poikkeuksesta (toinen alla olevista esimerkeistä).

Mitä 43 a §:n 2 momentissa säädetään, sovelletaan kuitenkin vain 31 päivän joulukuuta 2011 jälkeen opintonsa aloittaneisiin opiskelijoihin.

Mitä 43 a §:n 2 momentissa säädetään, ei sovelleta opiskelijaan, joka on aloittanut opintonsa ennen vuotta 2012.

Koska lakia aletaan soveltaa sen voimaantulopäivänä, lakiin ei ole syytä ottaa säännöstä itsestäänselvyydestä, kuten ”tätä lakia sovelletaan korvauksiin, jotka maksetaan tämän lain voimaantulon jälkeen tapahtuneen tuhon perusteella”.

### ***”Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleet säännökset”***

Viitattaessa lain voimaantulohetkellä kumoutuviin tai muuttuviin säännöksiin on huomattava, että ei voida puhua ”ennen lain voimaantuloa voimassa olleista” säännöksistä, vaan käytettävän ilmaisun on oltava tarkka: *lain voimaan tullessa voimassa olleet* säännökset. ”Ennen lain voimaantuloa voimassa olleilla säännöksillä” tarkoitetaan nimittäin myös ennen lain voimaantuloa kumottuja ja kumoutuneita säännöksiä.

### ***”Lain tultua voimaan”***

Puhuttaessa siirtymäsäännöksissä uuden lain voimaantulon jälkeisestä ajasta käytetään ilmaisua (*tämän*) *lain tultua voimaan*, ei siis puhuta ”lain voimaantulopäivästä ja sen jälkeisestä ajasta”.

### ***Mennyt aikamuoto***

Yleisimmin siirtymäsäännökset on tarkoitettu luettaviksi lain ollessa voimassa. Tämän vuoksi siirtymäsäännöksissä tavallisimmin käytetään mennyttä aikamuotoa, puhutaan esimerkiksi lain voimaan tullessa vireillä *olleet* hakemuksesta, ei lain voimaan tullessa vireillä ”olevasta” hakemuksesta.

## ***Kumotun lain lyhytnimike***

Jos siirtymäsäännöksissä joudutaan viittaamaan uudella lailla kumottavaan lakiin useita kertoja, kumottavasta laista voidaan käyttää lyhytnimikettä. Lyhytnimike otetaan käyttöön mainittaessa kumottava laki kumoamissäännöksessä. Lyhytnimike voi tapauksen mukaan olla *kumottu laki*, *aikaisempi laki* tai *vanha laki*.

Vakuutusyhtiölaki (521/2008), jäljempänä *uusi laki*, tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2008. Uudella lailla kumotaan 28 päivänä joulukuuta 1979 annettu vakuutusyhtiölaki (1062/1979), jäljempänä *vanha laki*, siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Uutta lakia sovelletaan myös ennen sen voimaantuloa perustettuun vakuutusyhtiöön, jollei tästä laista johdu muuta.

Jos muualla lainsäädännössä viitataan vanhan lain säännökseen tai muutoin tarkoitetaan vanhan lain säännöstä, sen sijasta sovelletaan sen tilalle tullutta uuden lain säännöstä.

## ***Kumottu laki vai kumottava laki***

Sen mukaisesti, mitä edellä on kerrottu aikamuodosta siirtymäsäännöksissä, yleensä ”kumottavan lain” asemesta puhutaan *kumotusta laista*. Siirtymäsäännösten kannalta relevantti tarkasteluhan ajoittuu useimmiten uuden lain voimaantulon jälkeiseen aikaan. *Kumottavasta laista* on loogista puhua vain, jos säädetään jostakin kertaluonteisesta, voimaantulohetkellä tapahtuvasta asiasta, kuten organisaation muuttumisesta lailla toiseksi.

### **Kumottu laki**

Kumotun lain 73 §:ssä tarkoitettu kaivosoikeus jää voimaan kaivospiirin määrittämistä koskevassa päätöksessä mainituin ehdoin.

Vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa sovelletaan 2 §:n 1 momentin sekä 4 ja 6 §:n asemesta kumotun lain 3 §:n 1 ja 2 momenttia.

Lain tullessa voimaan raukeavat kumotun lain nojalla mahdollisiksi määrätyt sakkorangaistukset, jotka eivät ole rauenneet mainitun lain 6 §:n nojalla.

## Kumottava laki

Kumottavassa laissa tarkoitettu Valtion elokuvatar-kastamo muuttuu tässä laissa tarkoitetuksi Mediakas-vatus- ja kuvaohjelmakeskukseksi.

### *Siirtymäsäännösten sijoittaminen*

Siirtymäsäännösten paikka on lain lopussa voimaantulosäännöksen jäljessä. Niitä ei saa sijoittaa asianomaisten aineellisoikeudellisten pykälien yhteyteen, ellei kysymys ole voimaanpanolaista, jonka tarkoituksena on siirtymäkauden järjestelyjen säänteleminen.

### *Siirtymäsäännösten numeroiminen*

Siirtymäsäännösten momentteja ei yleensä numeroida. Jos poikkeuksellisesti näin menetellään, muutossäädöksen voimaantulosäännös numeroidaan 1 momentiksi ja siirtymäsäännökset numerosta 2 eteenpäin.

### *Asetusten siirtymäsäännökset*

Edellä tässä jaksossa on käsitelty lakeja. Sama koskee asetuksia.

## **21.2 Muutossäädöksen voimaantulosäännös ja siirtymäsäännökset**

### *Muutossäädöksen voimaantulosäännös*

Edellä tässä luvussa sanottu koskee myös muutossäädöksiä, joissa voimaantulosäännös ja siihen liittyvät siirtymäsäännökset sijoitetaan muutettavien säännösten jälkeen muutettavista säännöksistä palstaviivalla erotettuna. Vaikka muutossäädöksen voimaantulosäännös ja siirtymäsäännökset muodostavat yhtenäisen, pykälää vastaavan lainkohdan, joka voi jakautua momentteihin, sitä ei numeroida. Myöskään voimaantulosäännöksen momentteja ei yleensä numeroida.

## Muutossäädöksen voimaantulosäännös

-----  
Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2009.

### *Muutossäädöksen voimaantulosäännöksen momenttien numerointi poikkeustapauksessa*

Jos muutossäädöksen voimaantulosäännöksessä on useita momenteja (esimerkiksi enemmän kuin viisi momenttia), ne voidaan selvyiden vuoksi numeroida. Numeroinnissa käytetään tällöin momentin alussa olevaa arabialaista numeroa, joka erotetaan muusta tekstistä pisteellä (esimerkiksi: 1. Tämä laki tulee voimaan – –.).

## **21.3 Tarpeeton säännös oikeudesta ryhtyä täytäntöönpanotoimiin ennen lain voimaantuloa**

Säädösten voimaantuloon on varauduttava ennalta. Voimaantulo edellyttää usein täytäntöönpanotoimia. On esimerkiksi annettava asetuksia, jotka tulevat voimaan samaan aikaan kuin laki, on täytettävä toimintansa lain voimaan tullessa aloittavan viraston virat, vuokrattava virastolle toimitilat, koulutettava henkilöstö sekä suunniteltava toimivat tietojärjestelmät.

Lakiin on usein otettu erityinen säännös, jonka nojalla lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin on voitu ryhtyä jo ennen lain voimaantuloa: ”Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.”. Tällaisen säännöksen puuttumisen on nimittäin aiemmin katsottu estävän esimerkiksi asetuksen antamisen ja virkojen täyttämisen ennen lain voimaantuloa. Usein vastaava säännös on otettu rutiininomaisesti myös asetuksiin.

Voidaan kuitenkin katsoa, että lain täytäntöönpanon edellyttämät toimet ovat vastuullisen viranomaisen velvollisuus, jolloin toimiin ryhtyminen ei edellytä erillistä valtuutusta, vaikka osaan toimista joudutaan käytännön pakosta ryhtymään ennen lain voimaantuloa. Erityisten täytäntöönpanoa koskevien valtuutusten ottamista lakiin voidaan näin pitää tarpeettomana, ja

niistä on perusteltua luopua. Jos jossakin tapauksessa on tarpeen ryhtyä täytäntöönpanotoimeen, jota ei voida pitää tavanomaisena, siitä on perusteltua säätää nimenomaisesti. Hallituksen esityksen perusteluissa tulee kuitenkin kaikissa tapauksissa riittävällä tavalla kertoa, minkälaisia ennakollisia toimia lain täytäntöönpano edellyttää.



## 22 KUMOAMISSÄÄDÖKSET JA KUMOAMISSÄÄNNÖKSET

### *Kumoamissäädökset*

Säädöksiä tai niiden osia kumottaessa noudatetaan erilaisissa tapauksissa erilaisia lakitekniisiä ratkaisuja. Säädös, jolla pelkästään kumotaan jokin säädös tai sen osa (kumoamissäädös), kirjoitetaan uuden säädöksen muotoon ja kumoaminen ilmaistaan pykälässä. Kumoamissäädös käsittää normaalisti vain kumoamissäännöksen ja voimaantulosäännöksen sekä tarvittaessa siirtymäsäännöksiä.

### Kumoamissäädöksiä

#### L a k i

aluksen lastiviivojen määräämisestä ja  
merkitsemisestä suoritettavasta maksusta  
annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

Tällä lailla kumotaan aluksen lastiviivojen määräämisestä ja merkitsemisestä suoritettavasta maksusta annettu laki (168/1932).

#### 2 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

## Valtioneuvoston asetus

rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta  
annetun valtioneuvoston asetuksen 3 ja 4 §:n  
kumoamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään:

### 1 §

Tällä asetuksella kumotaan rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1228/2005) 3 ja 4 §.

### 2 §

Tämä asetus tulee voimaan 20 päivänä tammikuuta 2010.

## L a k i

nuorista rikoksentekijöistä annetun lain eräiden  
säännösten kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

### 1 §

Tällä lailla kumotaan nuorista rikoksentekijöistä annetun lain (262/1940) 14, 15, 15 a, 16, 20, 26 ja 27 §, sellaisina kuin niistä ovat 15 § laeissa 618/1974 ja 263/2002, 15 a ja 26 § laissa 618/1974, 20 § laissa 350/1990 sekä 27 § laeissa 323/1983, 584/1995 ja 522/2001.

### 2 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2006.

## *Kumoaminen voimaantulosäännöksen yhteydessä*

Kun jollakin uudella säädöksellä korvataan yksi tai useampi aikaisempi säädös tai säädöksen osa, kumoamista koskeva säännös otetaan yleensä uuden säädöksen voimaantulosäännöksen yhteyteen. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että uudella säädöksellä korvattava aikaisempi säädös tai sen osa tällaisissakin tapauksissa kumotaan erillisellä kumoamissäädöksellä. Jos uusi laki saatetaan voimaan erillisellä voimaannpanolailla, kumoamissäännökset otetaan voimaannpanolakiin.

Kumoamissäännöstä ei koskaan sijoiteta samaan momenttiin voimaantulosäännöksen kanssa, vaan voimaantulosäännös ja kumoamissäännös otetaan kumpikin omaksi momentikseen. Tarvittaessa kumoamissäännös voidaan sijoittaa myös omaksi pykäläkseen.

Siirtymäsäännökset kirjoitetaan aina vasta kumoamissäännösten perään. Siirtymäsäännöksistä ks. jakso 21.

***Vältettävä kumoamistapa:  
kumoaminen muutossäädöksen voimaantulosäännöksellä***

Jos muutossäädöksen yhteydessä on tarpeen kumota jokin toinen säädös kokonaan tai osittain, kumoamisesta on säädettävä erillisellä kumoamissäädöksellä, ei muutossäädöksen voimaantulosäännöksellä.

***Kumoamissäännöksen muoto ("Tällä lailla kumotaan")***

Kumoamissäännös kirjoitetaan muotoon "tällä lailla kumotaan – –", "tällä asetuksella kumotaan – –". Kumoamissäännöksellä kumotaan yleensä aikaisempi säädös tai aikaisemmat säädökset kokonaisuudessaan. Joissakin tapauksissa kumoamissäännöksellä kumotaan myös yksittäisiä lainkohtia, joskin niiden osalta on syytä harkita, olisiko ne syytä ottaa erilliseen kumoamissäädökseen. Kumottava säädös taikka säädös, josta kumotaan tietyt lainkohdat, yksilöidään mainitsemalla sen nimike ja numero.

Jos kumottavia säädöksiä tai säädöksiä, joista kumotaan yksi tai useampi lainkohta, on useampia kuin kaksi, kumoamissäännös jaetaan kohtiin, jolloin kukin kumottava (tai osaksi kumottava) säädös on omana kohtanaan ja kumoaminen ilmaistaan johdantokappaleessa.

***Kumottavien säädösten ja säännösten aikaisempien muutosten yksilöinti***

Kun kumoamissäännöksellä kumotaan jostakin säädöksestä yksi tai useampi lainkohta, sen tai niiden myöhemmät muutokset yksilöidään samalla tavalla kuin johtolauseessa.

Sen sijaan silloin, kun kumotaan koko säädös, ei enää käytetä ilmaisua "siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen", vaikka säädöstä olisikin aikaisemmin muutettu. Kun säädös kumotaan, myös siihen myöhemmin tehdyt muutokset kumoutuvat ilman nimenomaista mainintaa.

## Kumoaminen voimaantulosäännöksen yhteydessä

### 25 §

#### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001.

Tällä lailla kumotaan:

- 1) elokuvien tarkastuksesta annettu laki (299/1965);
- 2) elokuvien tarkastuksen toimittamisesta annettu laki (300/1965);
- 3) video- ja muiden kuvaohjelmien tarkastamisesta annettu laki (697/1987).

## Voimaantulosäännös ja kumoamissäännös eri pykälissä

### 110 §

#### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

### 111 §

#### *Kumottavat lait*

Tällä lailla kumotaan:

- 1) yleisistä teistä annettu laki (243/1954);
- 2) yleisistä teistä annetun lain voimaannpanosta annettu laki (244/1954);
- 3) oikeudesta entiseen tiealueeseen annettu laki (245/1954).

## ***Yksilöimättömän kumoamissäännöksen kielto***

Kumoamissäännöstä ei saa kirjoittaa yleiseen muotoon, ei esimerkiksi että ”tällä lailla kumotaan sen kanssa ristiriidassa olevat säännökset”, koska tällöin siirretään lainsäätäjän tehtäviä lain soveltajalle. Lainvalmistelijan tehtäviin kuuluu selvittää, mitkä säädökset on kumottava jonkin uuden säädöksen tullessa voimaan ja laatia tätä tarkoittavat säännösehdotukset.

## ***Soveltamissäännöksen käyttö kumoamissäännöksen asemesta***

Jos kuitenkin on olemassa uuden säännöksen kanssa ristiriitaisia säännöksiä, joita jostakin syystä ei voida yksilöidysti kumota, lain soveltajia varten voidaan antaa soveltamissäännöksiä, joissa säädetään esimerkiksi, että

jos jokin ennen uuden säädöksen voimaantuloa annettu säännös on ristiriidassa uuden säädöksen kanssa, sen asemesta sovelletaan uuden säädöksen säännöksiä.

### ***Asetusten kumoutuminen lain kumoutuessa***

#### ***Kumottavan lain nojalla annettujen asetusten jättäminen voimaan***

Kun laki kumotaan, vakiintuneen tulkinnan mukaan kumoutuvat myös siinä olevan asetuksenantovaltuuden nojalla annetut asetukset, joten uuden lain nojalla annettavalla asetuksella ei enää voida kumota asetuksia, jotka on annettu kumotun lain nojalla. Kumottavan lain nojalla annettujen asetusten kumoutuminen voidaan estää vain säätämällä lain siirtymäsäännöksissä, että asetukset jäävät edelleen voimaan.

Myös muutettaessa lakia niin, että siinä säädetty valtuus poistuu, valtuuden nojalla annetut säännökset kumoutuvat.

### ***Kumoaminen muutolailla***

Muutolailla voidaan yleensä kumota vain muutettavaan lakiin itseensä sisältyviä lainkohtia.

Aiempien oppaiden mukaan toisen säädöksen tai sen osan kumoaminen muutossäädöksellä on ollut kokonaan kiellettyä.

Laintarkastuskäytännössä hyväksytään nykyään yksi poikkeus kiellosta kumota säädös muutolailla. Se koskee tapauksia, joissa muutolailla kajotaan asetuksenantovaltuuksiin. Kun lailla kumotaan asetuksenantovaltuudet, on selvää, että noiden valtuuksien nojalla annetut alemmanasteiset säädökset kumoutuvat, jollei lailla toisin säädetä. Kun lailla puolestaan muutetaan asetuksenantovaltuuksia, tilanne ei välttämättä aina ole yhtä selvä, ja joskus onkin syytä säätää siitä, jäävätkö aiempien valtuuksien nojalla annetut asetukset voimaan vai ei, eikä jättää tätä soveltajan tulkittavaksi. Tällainen tapaus voi olla käsillä varsinkin, jos muutettavan lain nojalla on annettu asetuksia, jotka samalla nojautuvat muussa kuin muutettavassa laissa oleviin valtuuksiin.

Jotta ei jouduttaisi pohtimaan, laaditaanko asetuksen kumoamisesta erillinen asetus, asetuksen kumoamisesta voidaan säätää muutoslain voimaantulosäännöksen yhteydessä (erillisessä momentissa). Vastakohtaispäätelmien välttämiseksi tällainen kumoaminen tulee ehdottomasti rajoittaa vain tapauksiin, joissa oikeustila jäisi epäselväksi asiasta säätämättä. Näin on siitä

huolimatta, että asetus ei voi olla olemassa ilman perustuslain 80 §:n mukaista valtuutta sen säätämiseen, eikä perustuslain 107 §:n mukaan tuomioistuimien tai muun viranomainen saa soveltaa asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Kumottaessa asetus muutolailla on luonnollisesti riittävällä tavalla perusteltava hallituksen esityksessä, että näin menetellään oikeustilan selkeänä pitämiseksi.

### ***Kumoamisen lopullisuus***

#### ***(Väliaikaisen kumoamisen mahdottomuus)***

Kun säädös on kumottu, sitä ei enää voida muuttaa voimassa olevaksi. Siitä syystä edellä kuvatuissa tapauksissa on esimerkiksi asetuksen jäämisestä voimaan säädettävä ennen kuin se on kumoutunut. Samasta syystä säädöksiä ei voida kumota väliaikaisesti, vaan väliaikaisen kumoamisen asemesta on säädettävä, että tiettyjä pykäläiä ei sovelleta tiettyinä aikoina, esimerkiksi jonkin väliaikaisesti voimassa olevan säädöksen ollessa voimassa.

## 23 MÄÄRITELMISTÄ

### *Määritelmien tarkoitus*

Määritelmien tarkoituksena on jäntevöittää ja tiivistää säädöstekstiä. Niiden avulla pitkiä, monisanaisia ilmaisuja voidaan korvata yhdellä lyhyehköllä termillä.

### *Määritelmien käyttö ja käytön rajoitukset*

Määritelmiin tulee suhtautua pidättyvästi. Niitä laadittaessa on otettava huomioon seuraavat viisi lähtökohtaa:

- Määritelmästä on oltava hyötyä. Muu määritelmien käyttö on lakiteknisesti kyseenalaista. Jos määriteltäväksi ajateltu käsite esiintyy säädöksessä vain kerran tai pari, käsitettä ei saa määritellä.
- Määritelmän on oltava looginen. Se ei saa sisältää kehäpäätelmiä.
- Säädöksessä ei saa määritellä mitään sellaisen käsitteen avulla, joka määritellään säädöksessä vasta myöhemmin.
- Määritelmä ei saa sisältää aineellisia säännöksiä.
- Määritelmä sitoo. Kun säädöksessä määritelmän jälkeen esiintyy määritelty käsite, käsite tulee voida korvata määritelmällä sellaisenaan ilman, että tekstin sisältö muuttuu.

## ***Määritelmät ja yleiskieli***

Lakeja laadittaessa tulee käyttää yleiskieltä.

Yleiskielen sanoja ei määritellä. Niitä ei varsinkaan saa määritellä erityistermeiksi merkitsemään jotakin enemmän tai vähemmän kuin sana yleiskielessä merkitsee.

Esimerkiksi eräiden kotimaan matkoilla liikennöivien matkustaja-alusten turvallisuudesta annetun asetuksen (1307/1999) 2 §:ssä ”uudeksi alukseksi” määritellään alus, jonka köli on laskettu tai joka on vastaavassa rakennusvaiheessa 1 päivänä heinäkuuta 1998 tai sen jälkeen, ja ”olemassa olevaksi alukseksi” alus, joka ei ole uusi alus.

Yllä selostettu määritelmä olisi voitu ja se olisi tullut välttää esimerkiksi erittelemällä säännökset, jotka koskevat vain (kölinlaskuajan tai rakennusvaiheen perusteella määräytyviä) tietynlaisia aluksia. Määritelmän asemesta olisi myös voitu käyttää lakiteknistä ratkaisua, joka olisi perustunut asetuksen rakenteeseen ja soveltamisalaa koskevaan sääntelyyn.

Jos pakosta joudutaan käyttämään ilmaisuja, jotka eivät kuulu yleiskieleen, tai muuten vaikeasti ymmärrettäviä ilmaisuja, ne on yleensä määriteltävä. Rajanveto voi olla vaikeaa, mutta esimerkiksi sellaiset kuin termiinin tai termiinisopimuksen ja määräävän markkina-aseman käsitteet eivät liene riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä niitä määrittelemättä.

## ***Määritelmän asemesta soveltamisalasäännös***

Toisinaan määritelmää on käytetty korvaamaan sisällöltään aineellinen säännös ”mitä tässä laissa säädetään siitä ja siitä asiasta, koskee myös tuota ja tuota asiaa”. Tällöin on usein myös määritelty yleiskielen sanoja kattamaan muutakin kuin niiden yleiskielisen merkityksen.

Esimerkiksi tieliikennelain (267/1981) mukaan tieliikennelainsäädännössä tarkoitetaan tiellä ”yleisnimityksenä yleistä ja yksityistä tietä, katuja, rakennuskaavatietä, moottorikelkkailureittiä, toria sekä muuta yleiselle liikenteelle tarkoitettua tai yleisesti liikenteeseen käytettyä aluetta”. Sana ”tie” tuo tieliikennelainsäädännössä esiintyessään säännöksen soveltamisalaan myös muut määritelmässä mainitut alueet, kuten torit.

Ilmaisu ”tie” ei kuitenkaan olisi saanut käyttää yleiskielen vastaisesti kuvaamaan toria, vaan säännös olisi tullut kirjoittaa soveltamisalasäännöksen muotoon, esimerkiksi: Mitä tässä laissa säädetään tiestä, koskee myös ka-



tua, rakennuskaavatietä, moottorikelkkailureittiä, toria sekä muuta yleiselle liikenteelle tarkoitettua tai yleisesti liikenteeseen käytettyä aluetta. Jollei yleiskielen sanalla ”tie” asianomaisessa yhteydessä tarkoitettaisi sekä yleistä että yksityistä tietä, säädettäisiin esimerkiksi, että lakia ei sovelleta yksityisiin teihin.

## ***Määritelmän kirjoittaminen***

### **Kursivointi**

Määriteltävä käsite kursivoidaan. Tekstinsisäisessä määrittelyssä käsite lisäksi merkitään yleensä sulkeisiin.

### **Ja-konjunktio**

Määritelmän loogisuuden vaatimus edellyttää, että sen kattamia asioita ei kirjoiteta vaihtoehtoisiksi. Määritelmä ei saa antaa vaihtoehtoisia tulkintoja määritelmän merkityksestä. Esimerkiksi liikenteen ohjauslaitteella tulee tarkoittaa liikennemerkkiä, liikennevaloa sekä muuta liikenteen ohjaamiseksi tarkoitettua laitetta ja tiemerkintää, ei liikennemerkkiä, liikennevaloa ”taikka” muuta liikenteen ohjaamiseksi tarkoitettua laitetta ”tai” tiemerkintää.

### **Erilliset määritelmäpykälät ja -säännökset**

Määritelmäsäännökset voidaan koota lain alkuun omaksi pykäläkseen. Ratkaisu voi olla hyvä, jos määrittelemistä edellyttäviä käsitteitä on kovin monta ja niitä käytetään tiheästi läpi koko säädöksen. Laintarkastuskäytännössä on kuitenkin havaittu, että ratkaisu tahtoo johtaa tarpeettomiin määritelmiin ja jopa aineellisen sääntelyn ajautumiseen määritelmiin. Erityisesti vaikuttaa siltä, että pantaessa Euroopan unionin säädöksiä täytäntöön kansallisesti, ”määritelmät” toisinaan lainataan suoraan täytäntöön pantavasta unionin säädöksestä.

#### 3 §

##### *Asianosaiset ja sivullinen*

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *hakijalla* sitä, joka on hakenut täytäntöönpanoa;
- 2) *vastaajalla* sitä, jota vastaan täytäntöönpanoa on haettu;
- 3) *velkojalla* maksuvelvoitteen täytäntöönpanossa hakijaa ja muuta henkilöä, jolla on oikeus saada maksu ulosmitatusta omaisuudesta;
- 4) *velallisella* maksuvelvoitteen täytäntöönpanossa vastaajaa;
- 5) *asianosaisella* 1-4 kohdassa tarkoitettua henkilöä;
- 6) *sivullisella* muuta kuin 1-5 kohdassa tarkoitettua henkilöä.

Alla oleva on esimerkki epäonnistuneesta määritelmästä, koska määritelmä sisältää kehäpäätelmän. Esimerkkipykälän 1 ja 4 kohta kertovat määritelmien loogisen kirjoittamisen vaikeudesta. Kun sähköinen lääkemääräys 1 kohdassa määritellään käyttämällä apuna termiä reseptikeskus ja reseptikeskus 4 kohdassa käyttäen apuna termiä sähköinen lääkemääräys, määritelmät muodostavat kehäpäätelmän, eivätkä näin ole logiikan lakien mukaan päteviä.

### ”3 §

#### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *sähköisellä lääkemääräyksellä* lääkkeen määräämiseen oikeutetun henkilön tietojenkäsittelylaitteella laatimaa lääkemääräystä, joka siirretään tietoverkkoja käyttäen reseptikeskukseen;
- 2) *lääkkeen määräjällä* lääkäriä ja hammaslääkärinä sekä lääkkeen määräämiseen oikeutettua lääketieteen ja hammaslääketieteen opiskelijaa;
- 3) *lääkkeen toimittajalla* lääkkeen apteekista toimittavaa farmaseuttia ja proviisorina;
- 4) *reseptikeskuksella* tietokantaa, joka koostuu lääkkeen määrääjien lähettämistä sähköisistä lääkemääräyksistä ja niihin liitetyistä apteekkien toimitustiedoista;
- 5) *reseptiarkistolla* tietokantaa, johon reseptikeskuksessa olevat tiedot siirretään tässä laissa säädetyn säilytysajan päätyttyä, jotta tietoja voidaan käyttää muun muassa tieteelliseen tutkimukseen ja terveydenhuollon viranomaistoimintaan;
- 6) *lääketietokannalla* tietokantaa, joka sisältää lääkkeen määräämisen ja toimittamisen kannalta tarpeelliset tiedot lääkkeestä, sen hinnasta ja korvattavuudesta, keskenään vaihtokelpoisista lääkevalmisteista sekä korvattavista perusvoiteista ja kliinisistä ravintovalmisteista; ja
- 7) *sähköisellä allekirjoituksella* sähköisessä muodossa olevaa tietoa, joka on liitetty tai joka loogisesti liittyy muuhun sähköiseen tietoon ja jota käytetään allekirjoittajan henkilöllisyyden todentamiseen ja sähköisen viestin muuttumattomuuden varmistamisen välineenä.”

Määritelmä voidaan kirjoittaa myös omaksi momentikseen pykälään, jossa määriteltävä käsite ensimmäisen kerran esiintyy.

Edellä 1 momentissa tarkoitetaan:

- 1) *riita-asialla* sellaista siviili- tai kauppaoikeudellista asiaa, jossa sovinto on sallittu;
- 2) *sovittelijalla* sovitteluun koulutettua henkilöä, joka hoitaa sovittelutehtäviä joko yksityisesti tai sovittelupalveluja tarjoavan organisaation palveluksessa;
- 3) *sovinnulla* tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehtyä kirjallista sopimusta, jonka riita-asian osapuolet ovat allekirjoittaneet ja jonka sovittelija on allekirjoituksellaan vahvistanut.

### Tekstinsisäiset määritelmät

Käsite voidaan määritellä myös, kun se esiintyy säädöstekstissä ensimmäisen kerran. Usein menetelläänkin niin, että käsitteen asemesta käytetään ensimmäisellä kerralla määritelmää, jonka yhteydessä käsite otetaan käyttöön. Tällöin noudatetaan samanlaista kirjoittamistapaa kuin säädöksen lyhennimikkeen eli kutsumanimikkeen taikka lyhenteen käyttöön ottamisessa: ”sellainen ja sellainen asia, jäljempänä käsite, –” tai ”sellainen ja sellainen asia (käsite)”. Käyttöön otettava käsite kursivoidaan.

Ilmaisu voidaan ottaa käyttöön käsitteenä myös kursivoimalla se silloin, kun se esiintyy säädöksessä ensimmäisen kerran.

Tätä lakia sovelletaan yliopistoihin, jotka kuuluvat opetusministeriön toimialaan, siten kuin jäljempänä säädetään.

*Yliopistoja ovat:*

- 1) Helsingin yliopisto;
- 2) Itä-Suomen yliopisto;
- 3) Jyväskylän yliopisto;
- 4) Lapin yliopisto;
- 5) Oulun yliopisto;
- 6) Tampereen yliopisto;
- 7) Turun yliopisto;
- 8) Vaasan yliopisto;
- 9) Åbo Akademi;
- 10) Lappeenrannan teknillinen yliopisto;
- 11) Svenska handelshögskolan;
- 12) Kuvataideakatemia;
- 13) Sibelius-Akatemia;
- 14) Teatterikorkeakoulu;
- 15) Aalto-yliopistona toimiva Aalto-korkeakoulusäätiö;
- 16) Tampereen teknillisenä yliopistona toimiva TTY-säätiö.

Edellä 2 momentin 1–14 kohdassa tarkoitettut yliopistot ovat julkisoikeudellisia laitoksia (*julkisoikeudelliset yliopistot*). Aalto-yliopistoon ja Tampereen

teknilliseen yliopistoon (*säätiöyliopistot*) sovelletaan tämä lain lisäksi säätiölakia (109/1930).

Säätiöyliopistoihin sovelletaan tämän lain säännöksiä paitsi 5, 13–22, 60, 64, 65 ja 67 §:ää, 8 ja 9 lukua sekä 88 §:ää.

(*yliopistolaki, 558/2009*)

Tätä lakia sovelletaan ehdottoman vankeusrangais-  
tuksen ja sakon muuntorangaistuksen (*vankeus*) täy-  
töntöönpanoon.

(*vankeuslaki, 767/2005*)

Lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (*lunastuskorvaus*) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä.

Lunastuskorvaus muodostuu kohteen- ja haitan-  
korvauksesta sekä vahingonkorvauksesta sen mukaan  
kuin tässä laissa säädetään.

(*laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lu-  
nastuksesta, 603/1977*)

Tätä lakia sovelletaan valtuutukseen, jonka valtuut-  
taja on määrännyt tulemaan voimaan siinä tapauk-  
sessa, että hän tulee sairauden, henkisen toiminnan  
häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun  
vastaavan syyn vuoksi kykenemättömäksi huolehti-  
maan asioistaan (*edunvalvontavaltuutus*).

(*laki edunvalvontavaltuutuksesta, 648/2007*)

Tämän lain mukaisesti pannaan täytäntöön riita- tai  
rikosasiasassa asetettu yksityisoikeudellinen, tuomioon  
tai muuhun tässä laissa tarkoitettuun ulosottoopera-  
teeseen sisältyvä:

- 1) velvoite raha- tai tavarasuoritukseen (*maksuvel-  
voite*);
- 2) velvoite luovuttaa toiselle kiinteää omaisuutta tai  
määrätty irtain omaisuus;
- 3) velvoite luovuttaa toisen hallintaan kiinteää  
omaisuutta, rakennus, huoneisto, muu tila tai sen osa  
taikka velvoite muuttaa sieltä pois (*häättö*);
- 4) velvoite tehdä jotakin;
- 5) kielto tehdä jotakin ja velvoite sallia, että toinen  
tekee jotakin.

(*ulosottokaari, 705/2007*)

### ***Tarpeettomat määritelmät***

Edellä tarkoitettua kirjoitustapaa ”jäljempänä –” ei käytetä, kun jonkin pitkän ilmaisun asemesta ryhdytään käyttämään lyhyttä ilmausta ja lyhyen ilmauksen merkitys on itsestään selvä. Esimerkiksi Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta annettavassa säädöksessä ei tarvitse kirjoittaa ”Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, jäljempänä laitos”, oikeusministeriöstä annettavassa säädöksessä ”oikeusministeriö, jäljempänä ministeriö” taikka Suomen metsäkeskuksesta annettavassa säädöksessä ”Suomen metsäkeskus, jäljempänä metsäkeskus, vaan niissä voidaan ilman määritelmiäkin käyttää ensi mainintaa myöhemmissä säännöksissä nimityksiä ”laitos”, ”ministeriö” ja metsäkeskus. Jos kuitenkin esimerkiksi on kysymys ruotsinkielisestä nimestä, suomenkielisen lyhyen nimityksen käyttöön ottaminen on perusteltua. Samoin on syytä ottaa asiasta selittävä säännös, jos säädöksessä esimerkiksi kutsutaan laitokseksi laitosta, jonka nimessä ei esiinny sanaa ”laitos”.

### ***Määritelmien ulottuvuus***

Lakiin otettu määritelmä ”on voimassa” vain kyseisessä laissa. Mutta toisaalta se on voimassa myös kyseisen lain nojalla annetuissa säännöksissä, eikä määritelmiä näin ollen toisteta asetuksissa.



## 24 LAKIKIELI

### 24.1 Johdanto

Lakeja ja niitä alemmanasteisia säädöksiä kirjoitettaessa käytetään lakikieltä. Lakikielen pohjana on hyvä yleiskieli, mutta lakikielelle on tunnusomaisia asiallisuus, täsmällisyys ja yksitulkintaisuus sekä tiettyjen vakioilmaisujen käyttäminen. Lakikielen vakioilmaisuin kuvataan esimerkiksi säädösten keskinäinen suhde, ja lakikielen vakioilmaisuin osoitetaan vaikkapa, mikä normi on todistustaakkanormi.

Euroopan unionin säädökset laaditaan unionin jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksistä riippumattomalla kielellä ja käyttäen ilmaisutapoja, jotka poikkeavat kansallisessa lakikielessä käytetyistä. Implementoitaessa eli pantaessa täytäntöön Euroopan unionin säädöksiä ja viitattaessa niihin on kuitenkin käytettävä kansallista, suomalaista lakikieltä.

### 24.2 Yleiset vaatimukset ja ominaispiirteet

#### 24.2.1 Yleiskielisyyden vaatimus

Yleiskieli on ollut tapana määritellä kirjakielen normien mukaiseksi kieleksi, jossa käytetään vain yleisesti tunnetuksi tiedettyä sanastoa ja joka on virkerakenteeltaan yksinkertaista.

Tällä tavoin määriteltyä yleiskieltä tulee myös lakikielen olla. Lakikielessä ei käytetä latinankielisiä oppisanoja, kuten ”dolus” tai ”culpa”, mutta esimerkiksi *konkurssi* on latinankielisestä alkuperästään huolimatta vakiintunut suomen kieleen. Uusia sanoja ja termejä käyttöön otettaessa on syytä varmistua, että ne ovat kielellisesti oikein johdettuja ja ymmärrettäviä. Suomen kielen asiantuntijoiden avustuksella lakikieleen omaksuttiin 1990-luvun lopussa esimerkiksi *kotoutumisen* ja *kotouttamisen* käsitteet, jotka nyt ovat yleisesti tunnettuja sanoja.

Lakikielessä on vain harvoja poikkeuksia yleiskielen kirjoitussäännöistä. Ne selostetaan jäljempänä.

### 24.2.2 Yleinen hyvän kielenkäytön vaatimus

Hallintolain (434/2003) 9 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisille hyvän kielenkäytön vaatimus: viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Vaatimus koskee myös lainvalmistelijoita ja heidän laatimiaan tekstejä.

### 24.2.3 Lakikielen erityiset hyvän kielenkäytön vaatimukset

Hallintolaissa mainittujen asiallisuuden, selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimusten lisäksi lakikieltä koskevat korostetusti vaatimukset

- johdonmukaisuudesta
- virheettömyydestä
- täsmällisyydestä ja
- yksitulkintaisuudesta.

Lisäksi lakikielen tulee olla tiivistä ja ytimekästä. Toistoa käytetään vain selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimusten täyttämiseksi.

Esimerkkinä lakikielen täsmällisyyden ja yksitulkintaisuuden vaatimuksesta on vaikkapa siirtymäsäännöksissä usein tarpeellinen, sinänsä monimutkaiselta kuulostava ilmaisu *lain voimaan tullessa voimassa olleet säännökset*. Sen asemesta ei voida käyttää ilmaisua ”ennen lain voimaantuloa voimassa olleet säännökset”, ellei haluta, että ilmaisu kattaa myös mahdolliset lain voimaantumisen mennessä kumotut säännökset.



## 24.2.4 Lakikielen erityisluonne

Lakikielen ymmärrettävyys ei riipu pelkästään kielellisistä seikoista, joten lakikieltä ei voida saada helposti ymmärrettäväksi yksinomaan kielellisin keinoin.

Kuten edellä tässä oppaassa on kuvattu, jokainen säännös on osa oikeusjärjestyksen kokonaisuutta ja ymmärrettävissä vain oikeusjärjestyksen tuntemisen kautta. Säännöksiä kirjoitettaessa ei voida ottaa huomioon jokaisesta mahdollisista käytännössä esiintyvää tapausta, vaan säädökset joudutaan kirjoittamaan varsin käsitteellisesti. Koska sitä, mikä on oikeusjärjestyksen mukaan itsestään selvää, ei sanota säädöksissä, säädöksen sanoma ei ilmene pelkästään säädöksestä itsestään vaan osin myös muusta lainsäädännöstä ja jopa yleisistä oikeusperiaatteista. Säädos on kirjoitettava niin, että se kyetään lukemaan ja luetaan osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta.

Laki ei liioin ole ohje, ei suositukseen. Laki sallii, oikeuttaa tai velvoittaa. Lakiin ei saa ottaa ”säännöksiä” asioista, jotka ovat itsestään selviä tai joilla ei muuten ole minkäänlaista oikeudellista merkitystä. Perustuslakivaliokuntaakin on lausunnossaan (PeVL 37/2006 vp) todennut, että yleensä ei ”ole soveliasta hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa” ”oikeudelliselta velvoittavuudeltaan” ”heikkoja tai velvoittavuutta kokonaan vailla olevia yleisiä säännöksiä”. Esimerkiksi tieliikennelakiin (267/1981) vuonna 2002 otetulla säännöksellä siitä, että ”polkupyöräilijän ja polkupyörän matkustajan on ajon aikana yleensä käytettävä asianmukaista suojakypärää”, ei ole oikeudellista velvoittavuutta. Oikeudellista velvoittavuutta ei liioin ole esimerkiksi tavoitesäännöksillä, jotka viime vuosina ovat yleistyneet lakien alkusäännöksinä.

Tarpeettomia säännöksiä ei tulekaan ottaa lakiin. Perustuslakivaliokunta katsoi muun muassa lausunnossaan 16/2004 vp, että tarpeettomia säännöksiä sisältävä pykälä velvollisuudesta sallia lakiin perustuvien turvatarkastustoimenpiteiden suorittaminen oli syytä poistaa.

Samoin lakikielessä on vältettävä tarpeettomia ja sisällöttömiä sanoja. Edellä mainitussa tieliikennelain esimerkissä tällaisia sanoja ovat ”yleensä” ja ”asianmukainen”. ”Asianmukaisella suojakypärällä” tarkoitettaneen *päättä iskuilta suojaavaa kypärää*. ”Asianmukainen” on kaikessa subjektiivisuudessaan lakikielessä sisällötön sana. Sisällötön on myös sen vastakohta ”epäasianmukainen”. Jonkun velvoittaminen tekemään jotakin ”asianmukaisesti” on sisällötöntä, kun voidaan katsoa, että velvoitetta tekemiseen ei ole täytetty silloin, kun on tehty epäasianmukaisesti. Merkityksettömyyden takia lakikielessä on luovuttu esimerkiksi lakien kumoamisesta ”niihin myöhem-

min tehtyine muutoksineen”. Lainmuutoshan ei voi lakia kumottaessa jäädä voimaan, ellei niin erikseen säädetä.

### 24.2.5 Toisto ja tiiviys

Edellä on jo todettu, että lakikielen on oltava tiivistä ja ytimekästä. Toistoa käytetään silti, jos ymmärrettävyys sitä edellyttää.

Lakikieltä moititaan usein vaikeista virkerakenteista. Vaikeiden virkerakenteiden välttämiseksi onkin kirjoitettava lyhyitä virkkeitä, jolloin väistämättä toistetaan sanoja. Tämä on suotavaa toistoa ymmärrettävyyden parantamiseksi ja monimerkityksisyyksien välttämiseksi. Toiston rajoittamisesta konjunktioin ks. jakso 24.5.

Lakikielen niin sanotun 3–3–3-säännön mukaan pykälässä saa olla enintään kolme momenttia, momentissa enintään kolme virkettä ja virkkeessä enintään kolme lausetta. Säännöllä tavoitellaan selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.

## 24.3 Säättämisen sanastoa

### 24.3.1 Säädös, säännös ja lainkohta käsitteinä

Säädös ja säännös eivät ole synonyymejä. Tämä on otettava huomioon niin hallituksen esitysten perustelujen kirjoitettaessa kuin viitattaessa lainkohtiin.

Säädöksessä on joukko säännöksiä, säännöstö. Pykälässä voi olla useita säännöksiä, samoin jopa yhdessä lauseessa. Joskus taas säännös ilmenee useasta eri lainkohdasta, jotka saattavat sisältyä eri lakeihinkin.

Lainkohtia puolestaan ovat pykälät, momentit, kohdat ja alakohdat. Lainkohdassa voi olla useita säännöksiä. Ilmaisua lainkohta käytetään säädöstekstissä, kun viitataan yhdellä kertaa useammanlaisiin lainkohtiin. Esimerkiksi 2 §:n 3 momentti, 6 § ja 7 §:n 1 momentin 2 kohta yhdessä ovat *mainitut lainkohdat*. Sitä vastoin 2, 3 ja 6 § ovat *mainitut pykälät* sekä 1 ja 2 momentti *mainitut momentit*.

Alla olevassa pykälässä voidaan arvioida olevan ainakin kolme säännöstä: yksi säännös poliisin velvollisuudesta myydä pyydys tai kalastusväline, toi-

nen säännös poliisin velvollisuudesta tilittää pyydyksen tai kalastusvälineen myynnistä kertyneet varat (valtiolle) ja kolmas (implisiittinen) säännös velvollisuudesta tavoitella pyydyksen tai kalastusvälineen omistajaa kuuden kuukauden ajan pyydyksen tai kalastusvälineen talteen ottamisesta. Kovin teoreettisesti asiaa ei kuitenkaan tarvitse tarkastella, sillä säädöksiä kirjoittaessa se vaikuttaa vain sananvalintaan, siihen, puhutaanko *säännöksestä* vai *säännöksistä*. Alla olevaan pykälään kokonaisuutena voidaan viitata puhumalla *103 §:stä* tai *103 §:n säännöksistä*. Jos puhutaan *103 §:n säännöksestä*, säännös on yksilöitävä viittaamalla esimerkiksi *määräaikaa koskevaan 103 §:n säännökseen*. Sitä vastoin puhutaan säännöksistä, jos viitataan esimerkiksi *103 §:n säännöksiin poliisin velvollisuudesta myyntiin ja varojen tilittämiseen*.

#### 103 §

##### *Talteen otetun pyydyksen myynti*

Jos talteen otetun pyydyksen tai kalastusvälineen omistajaa ei kuuden kuukauden kuluessa talteenotosta tavoiteta, poliisin on myytävä pyydys tai kalastusväline ja tilitettävä myynnistä kertyneet varat valtiolle.

### 24.3.2 Voimaantulosäännös ilmaisuna

Edellä esitetyn pohjalta voimaantulosäännöskin on vain yksi säännös: *Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä helmikuuta 2012.*

Voimaantulosäännöksiä voi säädöksellä kuitenkin olla useampi: *Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä helmikuuta 2012. Sen 4–6 § tulevat kuitenkin voimaan vasta 16 päivänä heinäkuuta 2012.*

Siitä huolimatta, että voimaantulosäännöksiä on yhtä useampi, kokonaisuutta on edellä selostetusta poiketen kutsuttu ja on päätetty edelleen kutsua monikon asemesta yksikössä voimaantulosäännökseksi. Loogisempaa toki olisi kutsua kokonaisuutta voimaantulosäännöstöksi.

Säädöksen voimaantuloon saattaa liittyä siirtymävaiheen sääntelyä, esimerkiksi säännöksiä siitä, mihin tapauksiin sovelletaan uutta lakia, mihin uudella lailla kumottua vanhaa lakia. Tällaista sääntelyä sisältävät säännökset, siirtymäsäännökset, erotetaan aina säädöksen voimaantulosta ja voimassaolosta kertovista säännöksistä omaksi momentikseen tai tarvittaessa useaksi eri momentiksi. Jos on kyse uudesta säädöksestä ja siirtymävaihetta on tarpeen säännellä monin säännöksin, on selkeää kirjoittaa siirtymäsään-

nökset omaksi pykäläkseen, toisinaan useaksi pykäläksi, voimaantulopykälän jälkeen.

Muutossäädöksissä säännökset voimaantulosta ja siirtymävaiheessa sovellettavasta laista kirjoitetaan muutossäädöksen loppuun palstaviivan alle omaksi säännöstökseen, ei pykäläksi tai pykäliksi. Kun on tarpeen viitata tällaiseen monikappaleiseen säännöstöön esimerkiksi sitä myöhemmin muutettaessa, viitataan kuitenkin voimaantulosäännöksen tiettyyn momenttiin. Alla on esimerkki.

### L a k i

vapaasta sivistystyöstä annetun lain  
muuttamisesta annetun lain voimaantulo-  
säännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* vapaasta sivistystyöstä annetun lain  
muuttamisesta annetun lain (1765/2009) voimaantulo-  
säännöksen 3 momentti seuraavasti:

#### 24.3.3 Säädetään ja määrätään, säännös ja määräys

Laissa ja asetuksissa *säädetään*, ja niissä on *säännöksiä*. Perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla myös ”muu viranomainen” (muu kuin eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö) voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä. Tällaisissa viranomaismääräyksissä *määrätään*, ja niissä on säännösten asemesta *määräyksiä*.

Euroopan unionin säädöksistä asetuksissa, direktiiveissä ja päätöksissä *säädetään*, ja niissä on *säännöksiä*. Ennen vuotta 1997 tehdyissä päätöksissä kuitenkin määrätään, ja niissä on määräyksiä. Henkilöstösäännöissä *säädetään*. Perussopimuksissa ja kansainvälisissä sopimuksissa sen sijaan *määrätään* ja niissä on *määräyksiä*. Myös Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä ja tuomioistuinten työjärjestyksissä *määrätään*.

Valtiosopimuksissa *määrätään*, ja niissä on *määräyksiä*.

#### 24.3.4 Säädetään, ei ”on säädetty”

Viittauksissa käytetään preesensmuotoa *säädetään* riippumatta siitä, viitataan aikaisemmin annettuihin vai myöhemmin annettaviin säädöksiin

taikka edellä oleviin tai jäljempänä oleviin säännöksiin. Perfektimuotoa ”on säädetty” käytetään vain, jos tyylliseikat ja muut kielen rakenteeseen liittyvät syyt sitä edellyttävät.

### 24.3.5 Laki ei säädä, vaan laissa säädetään

Säädöksiin viitattaessa käytetään passiivimuotoja, esimerkiksi *laissa säädetään* tai *asetuksessa tarkoitettu*. Ei siis kirjoiteta aktiivimuodossa ”lain säätäjä” tai ”asetuksen tarkoittama”.

### 24.3.6 Sädökseen viittaaminen

Säädöksiin viitataan kuten jaksossa 19 opastetaan. Kun säädöksessä mainitaan jokin muu säädös ensimmäisen kerran, siitä käytetään sen täydellistä, virallista nimikettä ja numeroa. Näin menetellään siinäkin tapauksessa, että säädöksen yhteydessä mainitaan yksi tai useampi lainkohta, jota on myöhemmin muutettu.

### 24.3.7 Sädöksen kutsumanimike

Sädöksen kutsumanimikkeen käytöstä kerrotaan jaksossa 16.6.4. Kutsumanimike otetaan käyttöön erityisellä säännöksellä, esimerkiksi ”Jos jokin näistä toiminnoista kuuluu tämän lain soveltamisalaan ja jokin toinen toiminto kuuluu julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007), jäljempänä *hankintalaki*, soveltamisalaan ja –”. Kutsumanimikettä ei merkitä sulkeisiin lakitekstissä. Kutsumanimikkeenä saa käyttää vain sanaa tai sanaliittoa, ei esimerkiksi kirjainlyhennettä.

### 24.3.8 Annettu, tehty

#### *Kansalliset säädökset*

Lait ja asetukset sekä viranomaisten määräykset *annetaan*, esimerkiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta annettu laki (1060/2011) ja vuonna 2011 annettu kaivoslaki (621/2011).

## ***Euroopan unionin säädökset***

Asetukset, direktiivit ja päätökset *annetaan*. (Päätökset *tehtiin* 24 päivään marraskuuta 2009 asti.), esimerkiksi: Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annettu neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999.

Euroopan unionin muut instrumentit *annetaan* tai *hyväksytään* taikka niiden todetaan olevan *tiettyä päivästä*.

## ***Valtiosopimukset***

Valtiosopimukset *tehdään*, esimerkiksi Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehty sopimus (SopS 66/1994).

# **24.4 Merkeistä ja taivutusmuodoista lakikielessä**

## **24.4.1 Pykälänmerkin käyttö**

### **2 §**

Pykälänmerkin (§) yhteydessä käytetään aina pykälän numeroa ja numeron yhteydessä aina pykälänmerkkiä, esimerkiksi *2 §:ssä tarkoitettu ilmoitus*. Viitattaessa pykälään ilman järjestysnumeroa sana pykälä kirjoitetaan, esimerkiksi *tässä pykälässä, kolmessa ensin mainitussa pykälässä*.

### **2 §:n**

Taivutusmuodoissa pykälänmerkin perään kirjoitetaan sijapäätteet, esimerkiksi *2 §:n, 3–5 §:ssä*.

### **2 ja 4 §:ssä**

Sana pykälä on yksikkömuodossa myös viitattaessa useaan pykälään, ja tämä otetaan huomioon sijapäätteissä. Kirjoitetaan esimerkiksi *2 ja 4 §:ssä* sekä *3–5 §:ään*, ei ”2 ja 4 §:issä”, ei liioin ”2 ja 4 §§:ssä” eikä ”3–5 §:iin”.

## 2–4 §

Jos laissa viitataan 2–4 §:ään, asiayhteydestä ja viittausta ympäröivistä ilmaisuista riippuu, luetaanko se viittaukseksi ”2, 3 ja 4 §:ään” vai viittaukseksi 2, 3 tai 4 §:ään.

– – hakija, jonka omistama yritys täyttää 2–4 §:ssä säädetty edellytykset – – (luetaan: ”2, 3 ja 4 §:ssä”)

– – jos jokin 2–4 §:ssä säädettyistä edellytyksistä täyttyy – – (luetaan: ”2, 3 tai 4 §:ssä”)

## 2, 3, 3 a ja 4 §

Jos pykälien luetteloon sisältyy niin sanottuja a-pykäliä, esimerkiksi 2 a §, 3 b §, niitä ei voida korvata ajatusviivalla, vaan ne mainitaan erikseen. Kirjaimin merkittyjen pykälien ”väliin jäävät” kirjaimin merkityt pykälät kuitenkin korvataan ajatusviivalla, esimerkiksi 4 a—4 d § (ei ”4 a, 4 b, 4 c ja 4 d §”).

### 24.4.2 Järjestysnumerot ja päiväykset

Pykälän tai muun lainkohdan järjestysnumeron perässä ei käytetä pistettä. Kirjoitetaan *2 luku, 2 §, 2 momentti* ja *2 kohta* taikka *2 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohta*.

Myös päiväys kirjoitetaan ilman järjestysnumeroa: *18 päivänä lokakuuta 2011*.

### 24.4.3 Luvut

Luvut 1–10 kirjoitetaan yleensä kirjaimin – yksi, kaksi ja niin edelleen – ja tätä suuremmat luvut numeroin. Mittayksiköiden ja vastaavien yhteydessä samoin kuin taulukoissa käytetään kuitenkin myös luvuista 1–10 yleensä numeroita. Suuret luvut erotetaan välilyönnillä kolmen numeron ryhmiin. Kirjoitetaan esimerkiksi 1 000, 2 250, ei ”1000, 2250” eikä ”1.000, 2.250”.

Jos lakitekstissä esiintyy samassa yhteydessä lukuja 1–10 ja sitä suurempia lukuja, myös luvut 1–10 kirjoitetaan numeroin.

Jos luku kirjoitetaan kirjaimin, lakikielessä sen perään ei merkitä lukua sulkeisiin numeroin.

#### 24.4.4 Prosentit

Prosenttimerkkiä (%) käytetään lakikielessä vain taulukoissa. Hallituksen esityksen perusteluissa voidaan käyttää %-merkkiä, mutta kirjoitustavan tulee olla johdonmukainen niin, että käytetään vain jompaakumpaa: *20 %* tai *20 prosenttia*. Säädöstekstissä – taulukoita lukuun ottamatta – käytetään muotoa ”prosenttia”.

#### 24.4.5 Mittayksiköt

Mittayksiköt ja vastaavat kirjoitetaan lakikielessä yleensä niitä lyhentämättä. Mittayksiköiden lyhenteitä käytetään vain taulukoissa ja teknisluonteisissa säädöksissä.

#### 24.4.6 Rahayksiköt

Rahayksiköt kirjoitetaan kirjaimin, esimerkiksi 50 euroa, 200 kruunua.

#### 24.4.7 Virkettä ei koskaan aloiteta numerolla

Lakikielessä ei koskaan aloiteta virkettä numerolla. Tämän vuoksi esimerkiksi momentin alussa kirjoitetaan *Edellä 2 §:ssä* – –, kun taas virkkeen sisällä ei käytetä sanoja ”edellä” tai ”jäljempänä”, sillä ne ovat tarpeettomia. Kohdan teksti voidaan kuitenkin aloittaa suoraan numerolla lisäämättä numeron edelle edellä-sanaa, esimerkiksi *Joka alkoholilain 33 §:n tai sen nojalla annetun säännöksen vastaisesti – – 3) 2 kohdassa tarkoitetussa miedon alkoholi-juoman markkinoinnissa kuvaa alaikäisiä, – –*.

#### 24.4.8 Välimerkit johdantokappaleissa ja kohdissa

Pykälän tai momentin johdantokappale (ks. jakso 14.2.6) päätetään kaksoispisteeseen. Sitä seuraavat kohdat aloitetaan pienellä alkukirjaimella ja erotetaan muista kohdista puolipisteellä. Kahden viimeisen kohdan välissä käytetään tarvittaessa sidesanaa *ja*, *tai*, *sekä* tai *taikka*.



Alakohdat erotetaan toisistaan samalla tavoin: Kohdan johdantokappale päätetään kaksoispisteeseen, ja alakohdat erotetaan toisistaan puolipisteellä. Kahden viimeisen alakohdan välissä käytetään tarvittaessa sidesanaa *ja*, *tai*, *sekä* tai *taikka*.

Rangaistussäännösten poikkeuksellisesta kirjoitustavasta kerrotaan jaksossa 14.2.10. Sidesanojen *ja*, *tai*, *sekä* ja *taikka* käyttämisestä kerrotaan jaksossa 24.5.

### 24.4.9 Lyhenteiden käytön kieltö

Lakitekstissä ei käytetä lyhenteitä muuten kuin alla kerrotuin poikkeuksin.

### 24.4.10 Poikkeukselliset kirjainlyhenteet

Lakitekstissä voidaan poikkeuksellisesti käyttää kirjainlyhenteitä, esimerkiksi lyhennettä jonkin organisaation nimestä. Niinkin tunnetut lyhenteet kuin EU (Euroopan unioni), EY (Euroopan yhteisö tai Euroopan yhteisöt), Euratom (Euroopan atomienergiayhteisö), ETA (Euroopan talousalue), YK (Yhdistyneet kansakunnat) ja OECD (Euroopan taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö) on kuitenkin selitettävä, kun niitä käytetään säädöksessä ensimmäisen kerran. Lyhenne merkitään käyttöön otettaessa sulkuihin organisaation nimen perään. Sitä ei kursivoida. Esimerkiksi Euroopan unioni (EU).

Säädösten nimikkeistä ei lakitekstissä käytetä kirjainlyhenteitä lainkaan. Hallituksen esityksen perusteluissa voidaan käyttää lyhenteitä, kuten OK ja RL (oikeudenkäymiskaari ja rikoslaki), jos ne ensi kerran mainittaessa merkitään sulkeisiin säädösnumeron perään säädösnumerosta puolipisteellä erotettuna, esimerkiksi kuluttajansuojalaki (38/1978; KSL). Sitä vastoin niin sanottuja risuaitalyhenteitä, kuten SopMenL (laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa, 1061/1978), jossa on niin pien- kuin suuraakkosia, ei saa käyttää perustelutekstissäkään.

## 24.5 Konjunktiot ja, sekä, tai ja taikka

Lakikielessä käytetään konjunktioita lähtökohtaisesti samoin kuin yleiskielessä. Lakikielen yksitulkintaisuuden vaatimus kuitenkin korostaa oikean konjunktin valinnan merkitystä.

Jos kysytään, ”täyttääkö elinkeinonharjoittaja kaikki 14 tai 15 ja 16 §:ssä säädetty edellytykset”, huomataan, ettei tiedetä, missä pykälissä säädetty edellytykset elinkeinonharjoittajan tulisi täyttää. Pitäisikö elinkeinonharjoittajan täyttää joko 14 tai 15 §:ssä säädettyjen edellytysten lisäksi 16 §:ssä säädetty edellytykset vai pitäisikö tämän täyttää jommatkummat, joko 14 §:ssä säädetty edellytykset taikka 15 ja 16 §:ssä säädetty edellytykset? Yksitulkintaisuuden vaatimus ei täyty.

Oikean konjunktin valinnan lisäksi se, valitaanko konjunktiksi *ja* vai *sekä* vaiko *tai* vai *taikka*, saattaa ratkaista säädöstekstin merkityksen.

Konjunktioita *sekä* ja *taikka* käytetään lakiteknisinä apuvälineinä. Ne ovat lakikieltä tyypillisimmillään. Niiden oikealla käytöllä ja ymmärtämisellä voidaan tiivistää kieltä ja vähentää toistoa.

Sääntö on, että *sekä* on vahvempi kuin *ja* ja *taikka* vahvempi kuin *tai*.

Mainittua sääntöä käytetään ensinnäkin ratkaisemaan määritteen ulottuvuus. Jos lakikielessä puhutaan esimerkiksi paineella tyhjennettävistä *ja* täytettävistä säiliöistä, tarkoitetaan säiliöitä, jotka niin täytetään kuin tyhjennetään paineella. Jos taas *ja*-sanana asemesta käytettäisiin *sekä*-sanaa – paineella tyhjennettävät *sekä* täytettävät säiliöt –, paine määritteenä ei ulottuisi säiliön täyttämiseen, ja ilmaisu kattaisi yhtäältä paineella täytettävät säiliöt ja toisaalta täytettävät säiliöt täyttämistavasta riippumatta. Sama vaikutus olisi *taikka*-sanalla.

Jos vain osaan rinnastettavista käsitteistä liittyy määrite, merkitys on usein selkeä, jos kirjoitetaan määritteettömät käsitteet ennen määritteellisiä, esimerkiksi *täytettävät ja paineella tyhjennettävät säiliöt*. On kuitenkin huomattava, että ilmaisu edelleen kattaa kaksi erilaista säiliöiden joukkoa: ensinnäkin säiliöt, jotka ovat (millä tahansa tavalla) täytettävissä mutta vain paineella tyhjennettävissä, ja toiseksi – mainitun kaltaisten säiliöiden lisäksi – säiliöt, jotka ovat täytettävissä mutta eivät välttämättä millään tavoin tyhjennettävissä, sekä säiliöt, jotka tyhjennetään paineella mutta jotka eivät välttämättä ole millään tavoin täytettävissä. Ensin mainittu merkitys saadaan tarkaksi ilmaisulla *täytettävät, paineella tyhjennettävät säiliöt*. Toinen

merkitys puolestaan on tarkka vain toiston keinoin: täytettävät *säiliöt* ja paineella tyhjennettävät säiliöt.

Lisäksi määritteetöntä käsitettä ei aina voida kirjoittaa ennen määreellistä, koska lakikielessä pääsäännöt kirjoitetaan ennen täydennyksiä ja poikkeuksia, yleisesti esiintyvät asiat ennen täydennyksiä, tärkeimmät asiat ennen vähemmän tärkeitä ja asioilla on myös ajallinen järjestyksensä. Väärinymmärtämisen estämiseksi tarvitaankin sekä- ja taikka-sanoja.

Kuvatun konjunktiosäännön avulla voidaan myös rytmittää lakitekstiä helpommin luettavaksi silloinkin, kun sillä, valitaanko heikompi vai vahvempi konjunktio, ei ole yksitulkintaisuuden kannalta merkitystä.

Seuraavassa on kaksi esimerkkiä sekä-sanan käytöstä yksitulkintaisuuden takaamiseksi.

Yhden jäsenen toimivaltaan kuuluvassa asiassa yksi jäsen voi päättää myös puolustajan, oikeudenkäyntiavustajan ja tukihenkilön palkkiosta ja kulujen korvaamisesta sekä velvollisuudesta korvata oikeudenkäyntikulut ja todistelukustannukset.

Käräjäoikeuden tuomiossa on oltava asian ratkaisseiden jäsenten nimet ja virka-asema sekä ilmoitus siitä, onko tuomiosta äänestetty.

Ensimmäisessä esimerkissä ei ole kysymys yhden jäsenen mahdollisuudesta päättää puolustajan, oikeudenkäyntiavustajan ja tukihenkilön velvollisuudesta korvata oikeudenkäyntikulut ja todistelukustannukset. Toisessa esimerkissä taas ei ole kysymys asian ratkaisseiden jäsenten tehtävästä ilmoituksesta. Näiden väärinymmärrysten välttämiseksi on käytettävä sekä-sanaa.

Laadittaessa lainkohtaa, joka sisältää rinnasteisia asioita, on usein hyvä ensin ainakin kuvitteellisesti kirjoittaa rinnasteisia asioita sisältävät virkkeet kohdiksi, jotta konjunktiot tulevat käytetyiksi oikein. Ensimmäisen esimerkin tapaus voitaisiin kirjoittaa myös muun muassa alla olevaan tapaan, jolloin sekä-sana jätetään tarpeettomana pois:

Yhden jäsenen toimivaltaan kuuluvissa asioissa yksi jäsen voi päättää myös:

- 1) puolustajan, oikeudenkäyntiavustajan ja tukihenkilön palkkiosta ja kulujen korvaamisesta;
- 2) velvollisuudesta korvata oikeudenkäyntikulut ja todistelukustannukset.

Toisen esimerkin tapaus voitaisiin puolestaan kirjoittaa näinkin:

Käräjäoikeuden tuomiossa on oltava:

- 1) asian ratkaisseiden jäsenten nimet ja virka-asema;
- 2) ilmoitus siitä, onko tuomiosta äänestetty.

Alla on esimerkkejä taikka-sanankäytöstä väärinymmärrysten estämiseksi:

Jos syytteen nostamiselle on säädetty erityisiä ehtoja, kuten asianomistajan syyttämispyyntö taikka viranomaisen määräys tai suostumus, noudatetaan niitä.

Esimerkin tapauksessa tai-sanaa ei voida käyttää taikka-sanankäytöstä, sillä silloin ei tiedetä, kenen suostumus voi olla erityinen ehto syytteen nostamiselle. Esimerkissä taikka-sana myös lyhentää virkettä. Ei tarvitse sanoa ”asianomistajan syyttämispyyntö, viranomaisen määräys tai viranomaisen suostumus”. Kohtajako olisi mahdoton, koska se edellyttäisi loppukappaleen ”noudatetaan niitä”. Loppukappaleen on sallittu vain rangaistussäännöksissä.

Valmistelussa voidaan:

- 1) asia, jossa sovinto on sallittu, ratkaista yksipuolisella tuomiolla tai tuomiolla 12 luvussa mainituin edellytyksin taikka tuomiolla siltä osin kuin kanne on myönnetty tai kanteesta on luovuttu; – –

Taikka-sanankorvaaminen tai-sanalla ulottaisi sanat *siltä osin kuin kanne on myönnetty tai kanteesta on luovuttu* koskemaan myös asian ratkaisemista yksipuolisella tuomiolla ja tuomiolla 12 luvussa mainituin edellytyksin. Kuvitteellisesti asia on sama kuin alla kömpelösti ilmaistuna:

”Valmistelussa voidaan ratkaista asia, jossa sovinto on sallittu:

- 1) yksipuolisella tuomiolla 12 luvussa mainituin edellytyksin;
- 2) tuomiolla 12 luvussa mainituin edellytyksin;
- 3) tuomiolla siltä osin kuin kanne on myönnetty;
- 4) tuomiolla siltä osin kuin kanteesta on luovuttu; – –”

Kiinteää omaisuutta koskevalla asialla tarkoitetaan asiaa, joka koskee: – –

5) korvausta kiinteää omaisuutta koskevan kaupan purkamisesta tai pätemättömyydestä taikka vaatimusta kauppahinnan alentamisesta tai maksamattoman kauppahinnan suorittamisesta taikka muuta vastaavaa asiaa; – –

Ensimmäinen taikka-sana helpottaa lainkohdan lukemista, toinen rinnastaa muun vastaavan asian saman ”tasoiseksi” yhtäältä korvausta koskevan asian ja toisaalta vaatimusta koskevan asian kanssa. Sama asia voidaan ajatella myös seuraavasti, joskaan sitä ei ole syytä kirjoittaa näin hankalasti. On huomattava, että samalla, kun ilmaisu ”asia, joka koskee” liitetään erillisiin kohtiin, se lakkaa olemasta kohdille yhteinen, ja kahden viimeisen kohdan välissä onkin käytettävä sekä-sanaa.

”*Kiinteää omaisuutta koskevalla asialla* tarkoitetaan:

- 1) asiaa, joka koskee korvausta kiinteää omaisuutta koskevan kaupan purkamisesta;
- 2) asiaa, joka koskee korvausta kiinteää omaisuutta koskevan kaupan pätemättömyydestä;
- 3) asiaa, joka koskee vaatimusta kauppahinnan alentamisesta;
- 4) asiaa, joka koskee vaatimusta maksamattoman kauppahinnan suorittamisesta; sekä
- 5) muuta (1–4 kohdassa tarkoitettua asiaa) vastaavaa asiaa.”

Mitään kovin tiukkaa sääntöä siitä, milloin on käytettävä kohtajakoa, milloin ei, on vaikea asettaa. Kuitenkin voidaan sanoa, että kohtajakoa on syytä harkita, jos virkkeestä ilman sitä uhkaa muodostua vaikeasti hahmotettava tai muuten vaikeasti ymmärrettävä. Toisaalta taas kovin lyhyiden virkkeiden jakamista kohtiin on vältettävä, jollei se ole ymmärrettävyyden kannalta välttämätöntä. Kohtajako ei ole yleiskielen mukainen, ja runsaasti käytettynä se antaa lakitekstistä hiukan resuisen kuvan. Lisäksi kohtajakoa käytettäessä on muistettava, että niin sanotut loppukappaleet ovat sallittuja vain rangaistussäännöksissä ja että kukin kohta tulee kyetä lukemaan johdantokappaleen kanssa yhteensopivana.

Toisinaan sekä- ja taikka-sanoja käytetään ja on suositeltavaa käyttää asioiden ja seikastojen ryhmittelemiseksi sekä lukemisen helpottamiseksi, vaikka väärinymmärryksen vaaraa ei ole. Seuraavana kolme esimerkkiä.

Vastapuoli kätkee, hävittää tai luovuttaa omaisuuttaan taikka menettelee muulla hakijan saamista vaarantavalla tavalla.

Yhtiötä, yhdistystä, säätiötä tai muuta yksityisoikeudellista oikeushenkilöä taikka muuta julkisoikeudellista oikeushenkilöä kuin valtiota tai kuntaa vastaan esitetty vaatimus tutkitaan käräjäoikeudessa.

Todisteet on otettava vastaan pääkäsitelyssä, jollei niitä 6 luvun 8, 12 tai 17 §:n, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 6 luvun 4 tai 12 §:n taikka tämän luvun 15, 41, 48 a, 51, 56 a, 61 tai 65 §:n nojalla oteta vastaan pääkäsitelyn ulkopuolella.

Seuraavassa on virke, jossa olisi tullut käyttää ja-sanaa sekä-sanan asemesta, sillä tarkoitus on, että tuomioistuin (kielilain mukaisen ratkaisun antamisen lisäksi) valitsee käsittelykielen kielilain säännöksiä noudattaen: ”Tuomioistuimen on asian käsittelykielenä käytettävä joko suomea tai ruotsia sekä annettava ratkaisunsa suomeksi tai ruotsiksi sen mukaan kuin kielilaisessa (423/2003) säädetään.”

Säännös on selkeämpi kirjoitettuna näin:

Tuomioistuimen on asian käsittelykielenä käytettävä joko suomea tai ruotsia *ja* annettava ratkaisunsa suomeksi tai ruotsiksi sen mukaan kuin kielilaissa (423/2003) säädetään.

Suomalaisessa lakikielessä ei lainkaan käytetä Euroopan unionin säädöksistä tuttua ilmaisua ”ja/tai”.

## 24.6 Sanajärjestys

Koska säännökset kirjoitetaan tiiviisti ja ytimekkäästi, erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, ettei sanajärjestys aiheuta tulkinnanvaraisuutta tai monimerkityksisyyttä. Neutraalista sanajärjestyksestä on kuitenkin aihetta poiketa vain, jos se on yksiselitteisyyden vuoksi tarpeen.

– - hakemus yksimielisesti hylätään tai jätetään tutkimatta – -

Sana *yksimielisesti* on esimerkissä hakemuksen hylkäämisen ja tutkimatta jättämisen edellä, jotta se yksiselitteisesti koskisi kumpaakin, ei vain tutki-

matta jättämistä. Samasta syystä ilmaisu *määräajan jälkeen* on alla olevassa esimerkissä vetoamisen ja ilmoittamisen edellä.

– – ettei hän määräajan jälkeen saa vedota uuteen vaatimukseen tai seikkaan taikka ilmoittaa uutta todistetta – –

Sanajärjestys ei liioin saa antaa tilaa koomisille tulkinnoille. Lauseessa ”jos hän toimii viipymättä tallentamansa tiedon saannin estämiseksi” tarkoitetaan toimimista viipymättä, ei viipymättä tallennettua tietoa. Olisikin pitänyt kirjoittaa alla olevan esimerkin mukaisesti.

– – jos hän viipymättä toimii tallentamansa tiedon saannin estämiseksi.

tai

– – jos hän toimii tallentamansa tiedon saannin estämiseksi viipymättä.

## 24.7 Sanojen määrittelemisestä

Lakikielessä käytetään sanoja niiden yleismerkityksessä. Sanan merkitystä ei saa määritellä muuksi kuin se on yleiskielessä.

Esimerkiksi kuilua ei voida määritellä (vain) tietynlaiseksi kuiluksi: Tässä laissa tarkoitetaan: – – ”*kuilulla* nostolaitosta varten rakennettua yleensä pystysuoraa tai vähintään 15 astetta vaakatasosta poikkeavaa kallioon louhittua kuilua”. Jos on tarkoitus, että lakia sovelletaan vain tietynlaisiin kuiluihin, tarkoitus on toteutettava soveltamisalasäännöksellä, ei määritelmällä, esimerkiksi näin:

Tämän lain säännöksiä kuilusta sovelletaan vain kuiluun:

- 1) joka on louhittu kallioon; ja
- 2) jonka seinämien kaltevuus on vähintään 15 ja enintään 90 astetta.

Legaalimääritelmien kirjoittamisesta ks. jakso 23.

## 24.8 Eräistä lakikielelle ominaisista ilmaisuista

### 24.8.1 Mainittu, tarkoitettu, säädetty, mukainen

Laeissa ja asetuksissa on usein tarpeen viitata toisen lain tai asetuksen lainkohtaan taikka saman lain tai asetuksen toiseen lainkohtaan yksilöiden, mitä viittauksen kohteena olevassa lainkohdassa säädettyä asiaa tarkoitetaan, esimerkiksi *1 momentissa tarkoitettu ilmoitus*, *3 §:ssä mainittu kaupunki* tai *12 luvussa rangaistavaksi säädetty teko*.

Koska lakiteksti on enimmälti abstraktia, yleensä tulee viitattavaksi toisessa lainkohdassa *tarkoitettu* asia. Toisessa lainkohdassa *mainittuun* asiaan voidaan viitata vain, kun asiasta säädetään erisnimellä tai erisnimenomaisesti. Voidaan siis viitata 1 momentissa mainittuun kuntaan, jos momentissa säädetään vaikkapa luvian, Merikarvian, Nakkilan, Pomarkun ja Siikaisen kunnista. Erisnimeltä mainittuun kuntaan ei itse asiassa edes saa viitata ”tarkoitettuna” kuntana. Sitä vastoin on viitattava momentissa *tarkoitettuun*, ei ”mainittuun”, kuntaan, jos momentissa puhutaan esimerkiksi *kunnasta, jonka alueella kaivostoiminnan haitalliset vaikutukset ilmenevät*. Samalla tavoin on viitattava tietyssä pykälässä *mainittuun* rahamäärään, jos pykälässä todella mainitaan rahamäärä, esimerkiksi *17 euroa*. *Verovuotta edeltävän vuoden tilinpäätöksen mukaisen tarkistetun nettovarallisuuden perusteella laskettava yhtiön osakkeen verovuoden matemaattinen arvo* taas on *tarkoitettu* arvo, ei ”mainittu” arvo.

Ilmaisua *säädetty* voidaan usein käyttää synonyymisesti ilmaisun *tarkoitettu* kanssa, mutta sitä käytetään varsinkin viitattaessa säänneltyyn ilmiöön, joka on syntynyt vasta säätämällä, esimerkiksi rangaistavaksi *säädetty* teko.

Varausilmoitukseen perustuva etuoikeus on voimassa, kun varausilmoitus on tehty 44 §:ssä säädettyllä tavalla.

Korvaukselle on määrättävä maksettavaksi korkolaissa (633/1982) säädetty viivästyskorko.

Edellä 1 momentissa säädetty ikävaatimus ei koske moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajaa ajettaessa yksinomaan yleiseltä liikenteeltä eristetyllä työmaalla taikka tehdas-, satama-, varasto-, kilpailu- tai muulla vastaavalla alueella.

Onnettomuustutkintakeskus voi 1 momentista poiketen luovuttaa turvallisuustutkinnassa saatuja tietoja



salassapitosäännösten estämättä esitutkinta- ja syyttäväviranomaiselle vain, jos tieto on välttämätön sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankaran rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Sovittelija tai sovittelijan avustaja ei saa ilmaista mitä hän tehtävässään on saanut tietää soviteltavasta asiasta, jollei se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan tietojen ilmaisemiseen tai laissa muuta säädetä.

Maistraatti tutkii, ettei parisuhteen rekisteröinnille ole laissa säädettyä estettä.

Ilmaisua ”sanottu” on sen vanhahtavan sävyn takia syytä käyttää maltillisesti.

Jonkin *mukaiseen* voidaan viitata, kun halutaan korostaa, että sen täytyy vastata säädettyjä vaatimuksia.

Toimittaja voi esittää alustavaa tarjousta paremman tarjouksen missä tahansa vaiheessa, jos tarjous on vähimmäisvaatimusten mukainen.

Valtiovarainministeriön tehtävänä on tämän lain mukainen julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon yleinen ohjaus.

Metsästäjien keskusjärjestön hallitus toimii Suomen riistakeskuksen hallituksena, kunnes tämän lain mukainen hallitus on nimetty.

## 24.8.2 Mukaan, mukaisesti, nojalla, perusteella

Ilmaisuja *mukaan*, *mukainen* ja *mukaisesti* käytetään lakikielessäkin Kielitoimiston sanakirjan mukaisesti, esimerkiksi Suomen riistakeskukselle tämän tai muun lain *mukaan* kuuluvat julkiset hallintotehtävät, henkilötietolain (523/1999) 10 §:n *mukainen* rekisteriselostus ja sovinto, joka vahvistetaan 1 momentin *mukaisesti* sovitellussa asiassa.

Ilmaiset *nojalla* ja *perusteella* ovat Kielitoimiston sanakirjan mukaan synonyymisiä. Siitä huolimatta *nojalla*-sanaa käytetään vakiintuneesti viitataessa lakiin tai lainkohtaan taikka muuhun perusteeseen, joka oikeuttaa tekemään jotakin, esimerkiksi lain *nojalla* annetut säännökset ja malmin etsiminen luvan *nojalla*.



## Asiahakemisto

### A

Ahvenanmaa lainvalmistelussa	
Ahvenanmaan itsehallinto .....	165
Ahvenanmaata koskevat erityissäännökset .....	167
Lainsäädäntövallan jako valtakunnan ja maakunnan kesken .....	166
Maakuntalait .....	167
Toimivalta hallintoasioissa – sopimusasetukset .....	168
Alakohta .....	298
Alemman viranomaisen oikeussäännöt .....	287
Alueelliset kokeilut .....	68
Ammatti .....	Katso Oikeus työhön ja elinkeinovapaus
Artiklan rakenne .....	392
Artikloihin viittaaminen .....	392
Artiklojen jakautuminen kohtiin ja alakohtiin .....	393
Asetuksen aloittaminen .....	377
Aloittaminen keskeisellä aineellisella säännöksellä .....	377
Aloittaminen nimilappusäännöksellä .....	378
Aloittaminen soveltamisalasäännöksellä .....	379
Välttävä aloittaminen tavoite- tai tarkoitussäännöksellä .....	380
Välttävä aloittaminen toistamalla asetuksen nimike .....	379
Viittaaminen lakiin asetusta aloitettaessa .....	382
Asetuksen antajat .....	63, 169, 197, 199, 273, 279
Asetuksenantovaltuudet .....	55, 276, 282
Entiset ”tarkemmat säännökset” .....	284
Kytkeminen Euroopan unionin säädöksiin .....	285
Rinnakkaisten asetuksenantovaltuuksien kieltö .....	283
Sijoittaminen .....	305
Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus .....	282
Valtuudet poikkeusoloissa .....	62
Asetuksen nimike .....	Katso Säädöksen nimike
Asetusten kumoutuminen lain kumoutuessa .....	287, 429
Asianosaisjulkisuus .....	106
Asuinpaikka .....	65, 68, 79, 124
Asuminen .....	Katso Oikeus asuntoon
Aukkoteoria .....	40
Avoimet rangaistussäännökset .....	Katso Blankorangaistussäännökset

**B**

Blankettilaki .....	167, 194, 345
Blankorangaistussäännökset .....	77, 244

**D**

Delegointi .....	Katso Lainsäädäntövalta
------------------	-------------------------

**E**

Elinkeinovapaus .....	Katso Oikeus työhön ja elinkeinovapaus
Eläkkeet .....	115
Ennakkotarkastus .....	103
Eristäminen .....	74
Erityissäännökset .....	233, 234, 237
Etusijaperiaate .....	173
Euroopan ihmisoikeussopimus .....	46, 153, 254
Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö .....	37
Euroopan sosiaalinen peruskirja .....	46
Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde .....	171
Euroopan unionin oikeusperiaatteet lainvalmistelussa .....	178
Euroopan unionin perussopimukset .....	173
Euroopan unionin säädökset .....	175
Asetukset .....	176
Direktiivit .....	176
Ohjeluonteiset instrumentit .....	177
Päätökset .....	177
Euroopan unionin säädösten hierarkkisuus .....	175
Euroopan unionin säädösten täytäntöönpano .....	183
Asetukset .....	184
Direktiivit .....	186
Päätökset .....	192
Euroopan unionin tunnustamat perusoikeudet .....	46
Evankelis-luterilainen kirkko .....	201

**H**

Hallinnolliset sanktiot .....	78, 253
Hallinnon lainalaisuuden periaate .....	33
Hallinnon sisäiset määräykset .....	289, 291
Hallinnon sisäisiä määräyksiä sisältävät valtioneuvoston ja ministeriön päätökset .....	293
Määräysten oikeusperusta .....	291
Määräysten rajat .....	292
Pidättyvän suhtautumisen suositus .....	293
Hallinnon yleislait .....	220, 225
Hallinnon yleislakeihin viittaaminen .....	93, 210

Hallinto	
Hallintotoimet	160
Hyvän hallinnon takeet	155
Julkinen hallinto	197
Muutoksenhaku viranomaisen päätökseen	157
Hallintolaki	93, 226
Hallintopäätös	160, 169, 199, 211, 259, 272, 288
Hallintoriita	271
Hallintovalitus	Katso Muutoksenhaku, Muutoksenhaku hallintopäätökseen
Hallituksen esityksen peruuttaminen	327
Hallituksen esityksen täydentäminen	326
Henkilönkatsastus	71
Henkilöntarkastus	71
Henkilöstö	Katso Julkinen hallinto, Julkishallinnon henkilöstön oikeusasema
Henkilötiedot	Katso Henkilötietolaki
Henkilötietojen käsittely	234
Henkilötietojen luovuttaminen	
Luovuttaminen Suomen ulkopuolelle	87
Luovuttaminen viranomaisen rekisteristä	232, 234, 236
Oikeus saada ja luovuttaa henkilötietoja	86
Henkilötietojen rekisteröinti	86
Henkilötietojen säilyttäminen ja arkistointi	237
Henkilötietojen suoja	52, 85, 233, 235
Henkilötietolaki	220, 233
Huolenpito	Katso Oikeus sosiaaliturvaan
Huostaanotto	74
Hyvä hallinto	151, 226
Hyvä tiedonhallintatapa	232

## I

Ihmisarvoinen elämä	Katso Oikeus sosiaaliturvaan
Ihmisarvon loukkaamattomuus	26, 45, 47, 50, 73, 83, 88, 98
Ihmisoikeudet	46, 59
Ihmisoikeussopimukset	35, 37, 46, 56, 264
Immateriaalioikeudet	115
Itsekriminointisuoja	154

## J

Johdantokappale	298, 299
Johdettu oikeus	Katso Euroopan unionin säädökset
Johtolause	339
Laki	340
Ministeriön asetus	345
Ministeriön ilmoitus	346
Muutossäädös	347
Sopimusasetus	343

Tasavallan presidentin asetus .....	341
Uusi säädös .....	340
Valtioneuvoston asetus .....	343
Jokamiehenoikeudet .....	115
Julkinen hallinto .....	197
Evankelis-luterilainen kirkko .....	201
Julkishallinnon henkilöstön oikeusasema .....	203
Kuntien itsehallinto .....	199
Siirtymäsäännökset valtion virastoja koskevissa järjestelyissä .....	204
Valtioneuvoston yleistä toimialaa sekä ministeriöitä koskevien säännösten antaminen .....	197
Valtionhallintoa koskevien säännösten antaminen .....	198
Yliopistolaitos .....	202
Julkinen valta .....	33, 57, 92, 254, 257, 292
Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle .....	207
Edellytykset .....	209
Julkisen hallintotehtävän käsite .....	207
Julkisen vallan käyttö .....	78
Julkisten hallintotehtävien hoitaminen ja elinkeinovapaus .....	138
Merkittävä julkisen vallan käyttö .....	78, 211
Rajoitukset .....	33, 152, 210
Säädöstaso .....	208
Julkisen vallan käyttö .....	28, 33, 49, 53, 113, 124, 152, 171, 229, 256, 258
Julkisuuden rajoittaminen lailla .....	61, 86, 106, 228
Julkisuuslaki (Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki) .....	228
Julkisuusperiaate .....	61, 106, 228
Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettu laki .....	239

## K

Kansainvälinen rikostuomioistuin .....	82
Kansainväliset sopimukset .....	Katso Valtiosopimukset
Kansainväliset sopimukset Euroopan unionissa .....	181
Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus .....	46
Kansalliskielet .....	Katso Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin
Käsittelyn julkisuus .....	228
Keskeyttämisuhka .....	Katso Uhkasakko, teettämisuhka ja keskeyttämisuhka
Keskittämisperiaate .....	243
Keskusvirastot .....	289, 292
Kidutus .....	50, 73, 83, 88
Kielilaki .....	238
Kielisäännökset Ahvenanmaan itsehallintolaissa .....	239
Kiinniotto .....	73
Kohta .....	298, 299
Kokeilulainsäädäntö .....	69, 333

Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus	
Ammatillinen yhdistymisvapaus .....	111
Lakivaraus .....	112
Oikeus kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen .....	110
Oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan .....	111
Oikeus perustaa yhdistys .....	109
Työtaisteluoikeus .....	112
Yhdistyksen itsemääräämisoikeus – yhdistysautonomia .....	110
Yhdistymisvapaus on turvattu jokaiselle .....	109
”koskee” .....	223
Kotietsintä .....	90
Kotirauha .....	88, 241
Ei toimenpiteitä pelkän suostumuksen perusteella .....	92
Kotirauhan piiriin ulottuva toimenpide .....	89
Kotirauhan piirin rajaaminen toimenpidevaltuuksien ulkopuolelle .....	93
Liiketilojen tarkastukset .....	93
Rikosoikeudellinen kotirauha .....	88
Toimenpiteet perusoikeuksien turvaamiseksi .....	90
Toimenpiteet rikosten selvittämiseksi .....	91
Valtiosääntöoikeudellinen kotirauha .....	88
Välttämättömyysvaatimus .....	92
Kotirauhan piiri .....	241
Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat .....	88
Kotirauhan piiriin ulottuva toimenpide .....	89
Kriminalisointi .....	242
Kulttuuriperintö .....	120
Kumoamisen lopullisuus .....	430
Kumoamislaki .....	324
Kumoamissäädökset .....	425
Kumoamissäännökset	
Kumoaminen muutoslailla .....	429
Kumoaminen voimaantulosäännöksen yhteydessä .....	426
Kumoamissäännöksen muoto .....	427
Kumottavan lain nojalla annettujen asetusten jättäminen voimaan .....	429
Soveltamissäännöksen käyttö kumoamissäännöksen asemesta .....	428
Vältettävä kumoaminen muutossäädöksen voimaantulosäännöksellä ...	427
Kumottavan lain nojalla annettujen asetusten jättäminen voimaan .....	429
Kunnallisvalitus .....	Katso Muutoksenhaku
Kuntien itsehallinto .....	Katso Julkinen hallinto
Kuntien määräystenantovalta .....	291
Kuntien yhteistoiminta .....	200
Kuolemanrangaistus .....	50, 73, 83, 88
Kuvaohjelmat .....	48
Kvalifioitu lakivaraus .....	Katso Yksilöidyt (kvalifioidut) lakivaraukset

## L

Laillisuusperiaate .....	Katso Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate
Lain aloittaminen .....	370
Keskeisen aineellisen säännöksen ja tavoitesäännöksen yhdistelmä .....	375
Keskeisin aineellinen säännös .....	370
Nimilappusäännös .....	371
Soveltamisalasäännös .....	373
Tavoitesäännös .....	374
Virastoa tai laitosta koskevan lain aloittaminen .....	376
Lainkohtiin viittaaminen .....	388
Lain muuttaminen .....	311
Lain nimike .....	Katso Säädöksen nimike
Lainsäädäntövalta .....	278
Hallinnon sisäiset määräykset .....	291
Kuntien määräystenantovalta .....	291
Lainsäädäntövallan jako valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken .....	166
Lainsäädäntövallan siirtäminen .....	274, 288
Lainsäädäntövallan siirtäminen asetuksenantajalle .....	62, 274, 278
Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta .....	27, 55, 273, 274
Lainsäätäjän harkintavalta .....	57, 60, 237
Subdelegointikielto .....	281
Suorat asetuksenantovaltuudet .....	275
Laitosvalta .....	48
Lakikieli .....	439
Annettu, tehty .....	445
Konjunktiot ja, sekä, tai ja taikka .....	449
Mainittu, tarkoitettu, säädetty, mukainen .....	456
Merkit .....	446
Mukaan, mukaisesti, nojalla, perusteella .....	457
Puolipiste .....	299
Sanajärjestys .....	454
Sanojen määritteleminen .....	455
Säädetään, ei säädä .....	445
Säädetään tai määrätään .....	444
Säädös, säännös ja lainkohta .....	439
Säännös ja määräys .....	444
Taivutusmuodot .....	446
Yleiskielisyyden vaatimus .....	439
Lakivaraukset .....	Katso Sääntelyvaraukset
Lakiviittaukset .....	26, 51, 52, 274
Lapsen oikeuksista tehty yleissopimus .....	146
Lasten kohtelu .....	67
Lasten perusoikeudet .....	47
Legeliteettiperiaate .....	Katso Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate



Lievemmän lain periaate .....	77
Liiketilojen tarkastukset .....	Katso Kotirauha
Liikkumisvapaus .....	79
Oikeus lähteä maasta .....	80
Suomen kansalaisen oikeus saapua maahan ja olla täällä .....	81
Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ja oleskella täällä .....	82
Ulkomaalaisen palauttamisen kieltö .....	83
Vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikka .....	79
Luonto .....	Katso Vastuu luonnosta
Luovuttaminen .....	81
Lupaehtojen muuttaminen .....	Katso Toimilupa
Luvan peruuttaminen .....	Katso Toimilupa
Lyhytnimike .....	391

## M

Maksu .....	Katso Verot ja maksut
Menettämisseuraamukset .....	Katso Rangaistussäännökset
Merkittävä julkisen vallan käyttö .....	Katso Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle
Mielenosoitusoikeus .....	Katso Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus
Ministeriön päätös .....	287
Momenttien yksilöinti .....	298
Muutoksenhaku .....	Katso myös Oikeusturva
Hallintovalitus .....	262
Jatkovalituskieltö .....	160
Jatkovalituslupa .....	161
Kunnallisvalitus .....	262
Muutoksenhaku hallintopäätökseen .....	260
Muutoksenhakukieltö .....	59, 158, 159, 160, 269
Muutoksenhakuoikeus .....	164
Muutoksenhakutie .....	164
Perustevalitus .....	264
Toimivaltainen hallinto-oikeus .....	267
Vaikutus täytäntöönpanoon .....	270
Valitus Ahvenanmaan viranomaisen päätöksestä .....	263
Valituskelpoisuus .....	264
Valituskieltö .....	Katso Muutoksenhakukieltö
Valituslupajärjestelmä .....	160, 161, 268
Valitusoikeus .....	Katso Muutoksenhakuoikeus
Valitustie .....	Katso Muutoksenhakutie
Viranomaisen muutoksenhakuoikeus .....	163, 265
Ylimääräinen muutoksenhaku .....	270
Muutoksenhakuelimen riippumattomuus .....	153
Muutoksenhakulautakunta .....	153
Muutoksenhaun vaikutus täytäntöönpanoon .....	Katso Muutoksenhaku
Muutoslait .....	311

Kumoaminen muutoslalla .....	325
Lain muuttaminen ennen sen voimaantuloa .....	318
Lain muuttaminen kumoamalla .....	313
Lain muuttaminen lisäämällä .....	313
Määräaikainen muutoslaki .....	317
Muutettavissa olevat lain osat .....	312
Muutoslain muuttaminen .....	317
Muutoslain muuttaminen ja kumoaminen ennen sen voimaantuloa sekä voimassa olevan lain muuttaminen ennen aikaisemmin annetun muutoslain voimaantuloa .....	319
Muutoslain voimaan saattaminen .....	319
Muuttamiskelpoinen laki .....	312
Paloiteltujen muutosten välttäminen .....	313
Pykälien siirtämättömyys ja momenttien siirrettävyys .....	314
Voimaantulosäännöksen muuttaminen .....	315
Väliaikainen muuttaminen .....	316
Muuttamiskelpoinen laki .....	312
Määräaikainen säädös .....	39, 69, 315
Määräaikainen soveltamatta jättäminen .....	316
Määräyksiin viittaaminen .....	Katso Säädöksiin ja määräyksiin viittaaminen
Määräys .....	288
Määritelmät .....	431, 455
Määritelmän asemesta soveltamisalasäännös .....	432
Määritelmäpykälät .....	433
Määritelmät ja yleiskieli .....	432
Määritelmien käytön rajoitukset .....	431
Määritelmien käyttö .....	431
Määritelmien tarkoitus .....	431
Määritelmien ulottuvuus .....	437
Määriteltävän käsitteen kursivointi .....	433
Tarpeeton määrittelemineen .....	437
Tekstinsisäiset määritelmät .....	435

## N

Ne bis in idem .....	155, 255
----------------------	----------

## O

Ohjeet .....	294
Oikaisuvaatimus .....	Katso Muutoksenhaku
Oikeudenkäymiskaari .....	259
Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettu laki .....	259
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti .....	153
Oikeus asuntoon .....	140, 147

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen	
Henkilökohtainen koskemattomuus .....	71
Henkilökohtainen turvallisuus .....	72
Henkilökohtainen vapaus .....	70
Kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö .....	73
Lakiin perustumattoman ja mielivaltaisen puuttumisen kieltö .....	73
Työvelvollisuus ja pakotyön kieltö .....	70
Vapaudenmenetyksen laillisuus .....	74
Vapaudenmenetys .....	73
Vapausrangaistuksen määrää tuomioistuin .....	74
Vapautensa menettäneen oikeudet .....	75
Voimakeinojen käyttö .....	71
Oikeushenkilön rangaistusvastuu .....	253
Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin .....	126
Kansalliskielet .....	127
Kielelliset oikeudet ja hallinnolliset jaotukset .....	132
Oikeus käyttää omaa kieltä viranomaisessa .....	127
Opetuskieli .....	129
Saamelaisten asema alkuperäiskansana .....	131
Saamelaisten oikeus käyttää saamen kieltä viranomaisessa .....	131
Työehtosopimusten kieli .....	130
Viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden vuoksi tulkittamisapua tarvitsevien oikeudet .....	131
Väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista huolehtiminen ...	128
Vähemmistöryhmien oikeus ylläpitää ja kehittää kultturiaan .....	130
Oikeussääntö .....	288
Oikeus sosiaaliturvaan .....	140
Asumis- ja työskentelyvaatimukset .....	147
Oikeus asuntoon .....	147
Oikeus perustoimeentulon turvaan .....	142
Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon .....	141
Riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut .....	144
Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville .....	145
Väestön terveyden edistäminen .....	145
Oikeusturva .....	151, 259
Hyvän hallinnon takeet .....	155
Lain mukaan toimivaltainen tuomioistuin tai muu viranomainen .....	152
Muutoksenhakukiellosta säätäminen .....	159
Muutoksenhakuoikeus .....	164
Muutoksenhaku viranomaisen päätökseen .....	157
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti .....	153
Oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös .....	156
Riippumaton lainkäyttöelin .....	152
Tosiasialliset hallintotoimet .....	160
Viranomaisen muutoksenhakuoikeus .....	163
Vähäisistä poikkeuksista säätäminen .....	164

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus .....	133, 134
Eräitä sääntelyjä .....	137
Ilmoitusvelvollisuus .....	136
Julkisen vallan velvollisuus työllisyyden edistämiseen .....	139
Julkisten hallintotehtävien hoitaminen ja elinkeinovapaus .....	138
”Lain mukaan” .....	134
Lakiin perustumattoman työstä erottamisen kielto .....	140
Lupaehdot .....	135
Luvan mukaisen toiminnan rajoittaminen .....	136
Luvan muuttaminen .....	135
Luvan peruuttaminen .....	135
Luvan uudistamatta jättäminen .....	135
Luvanvaraisuus .....	134
Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla .....	139
Rekisteröitymisvelvollisuus .....	136
Työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapaus .....	133
Työvoiman suojelu .....	138
Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus .....	33
Omaisuuksensuoja	
Eläkkeet .....	115
Konfiskatorisen verotuksen kielto .....	122
Korvaus käyttörajoituksista .....	120
Laittomasti hankittua omaisuutta ei suojata .....	116
Oikeushenkilön omaisuuteen kohdistuva sääntely .....	120
Omaisuuksien käytön sääntely .....	119
Omaisuuksensuojalla turvataan varallisuusarvoisia etuja ja oikeuksia ...	114
Omistajan käyttöoikeuden ja määräämisvallan rajoitukset .....	117
Omistajan käyttöoikeus ja määräämisvalta .....	116
Pakkolunastus .....	122
Sopimusvapaus – sopimussuhteiden pysyvyys .....	120
Säännöstelylainsäädäntö .....	121
Täytäntöönpano-oikeudellinen sääntely .....	116
Omaperäinen asetus .....	287
”on voimassa, mitä” .....	223

## P

Pakkokeinot .....	241
Pakkolunastus .....	114, 122
Pakkotyön kielto .....	Katso Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen
Parlamentarismin periaate .....	27
Peitetoiminta .....	84
Perusoikeuden subjekti .....	47

Perusoikeudet .....	63
Henkilötietojen suoja .....	83
Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus .....	51, 107
Liikkumisvapaus .....	50, 52, 79
Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen .....	50, 53, 69
Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin .....	52, 126
Oikeus sosiaaliturvaan .....	52, 54, 140
Oikeusturva .....	54, 151
Oikeus työhön ja elinkeinovapaus .....	50, 52, 53, 133
Omaisuuksien suoja .....	114
Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate .....	50, 75
Sananvapaus ja julkisuus .....	51, 99
Sivistykselliset oikeudet .....	52, 53, 123
Uskonnon ja omantunnon vapaus .....	97
Vaali- ja osallistumisoikeudet .....	51, 52, 53, 113
Vastuu ympäristöstä .....	54, 148
Yhdenvertaisuus .....	50, 51, 53, 64
Yksityiselämän suoja .....	52, 83
Perusoikeudet poikkeusoloissa .....	61
Perusoikeudet velvoittavat ensi sijassa julkista valtaa .....	49
Perusoikeuksien rajoittaminen	
Delegointikielto .....	55
Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen .....	59
Lailla säätämisen vaatimus .....	55
Oikeasuhtaisuusvaatimus .....	58
Oikeusturvavaatimus .....	58
Rajoitusperusteiden hyväksyttävyys .....	56
Suostumus rajoitusperusteena .....	57
Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus .....	55
Ydinalueen koskemattomuus .....	58
Yleiset rajoitusedellytykset .....	54
Perusoikeuksien sääntely .....	Katso Perusoikeuksien rajoittaminen
Perusoikeusuudistus .....	40, 42, 89, 92, 147
Perustevalitus .....	Katso Muutoksenhaku
Perustoimeentulo .....	Katso Oikeus sosiaaliturvaan
Perustuslaillinen toimeksianto .....	53
Perustuslain esityöt .....	41
Perustuslain etusija .....	36
Perustuslainmukaisuuden perusteleminen .....	37
Perustuslainmukaisuuden valvonta .....	35
Perustuslain tekstin muuttaminen .....	38
Perustuslain välillinen muuttaminen eli ”rajattu poikkeus” perustuslaista ...	39
Perustuslaki lainvalmistelussa .....	35, 36
Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt .....	35, 43

Pidättäminen .....	73
Poikkeuslakien muuttaminen ja kumoaminen .....	40
Poikkeuslakien välttäminen .....	39
Poikkeusolot .....	61
Positiivinen erityiskohtelu .....	67
Potilas .....	74
Pykälien numerointi .....	296
Pykälien otsikot .....	296
Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat .....	88, 241
Päätöksen valituskelpoisuus .....	264

## R

Rangaistussäännökset .....	242
Keskittämisperiaate .....	243
Kohtajako .....	300
Lievemman lain periaate .....	77
Menettämisseuraamukset .....	252
Oikeushenkilön rangaistusvastuu .....	253
Osallisuus ja yritys .....	247
Porrastaminen .....	248
Rangaistusasteikko, rikesakko ja erityiset seuraamukset .....	250
Rangaistussäännöksen tarve .....	243
Rikosnimike .....	248
Syyksiluettavuus .....	246
Syyteoikeus .....	251
Toissijaisuuslauseke .....	251
Tunnusmerkistö .....	244
Täsmällisyys .....	244
Vanhentuminen .....	252
Yhtenäinen kirjoitustapa .....	244
Rekisterit	
Henkilötietojen säilyttäminen ja arkistointi .....	237
Käyttötarkoitus .....	235
Rekisterinpitäjä .....	235
Tietosisältö .....	235
Yhdistäminen .....	236
Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate .....	75
Perusoikeudet ja rikoslainsäädäntö .....	76
Rikoslain tarkkuus .....	77
Rikosoikeudellinen virkavastuu .....	Katso Virkavastuu
Rikosprosessuaaliset pakkokeinot .....	73
Rinnakkaiset lainmuutosehdotukset .....	326
Romanit .....	126, 130

## S

Saamelaiset .....	126, 130, 131
Saamen kielilaki .....	52, 220, 225, 239
Salassapito	
Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen .....	231
Salassapitovelvollisuus .....	230
Sananvapaus .....	99
Ennakkosteiden kieltä .....	103
Jälkikäteinen valvonta .....	105
Lasten suojelemiseksi välttämättömät rajoitukset .....	105
Sananvapaudella turvataan kaikkea viestintää .....	100
Sananvapaudella turvataan myös ilmaisun muotoa .....	101
Sananvapaudella turvataan viestintää kaikenlaisissa välineissä .....	101
Sananvapauden käyttämisestä säädetään lailla .....	106
Sananvapauden ydinajatus .....	99
Sananvapauteen sisältyvät oikeudet .....	101
Toimilupa .....	103
Segregaatio .....	66
Seuraamukset	
Hallinnolliset sanktiot .....	253
Menettämisseuraamukset .....	252
Rangaistussäännökset .....	242
Seuraamukset määriteltävä laissa .....	78
Siirtäminen .....	81
Siirtymäsäännökset .....	409
Edullisemman lain soveltaminen .....	415
Kelpoisuusvaatimusten muuttaminen .....	413
Kumottavan lain nojalla asetetun toimielimen asema .....	412
Kumottu laki vai kumottava laki .....	421
Kumotun lain lyhytnimike .....	421
Lain soveltaminen ”ensimmäisen kerran” .....	415
”Lain tultua voimaan” .....	420
Mennyt aikamuoto .....	420
Siirtymäsäännökset valtion virastoja koskevissa järjestelyissä .....	204
Siirtymäsäännösten numeroiminen .....	422
Siirtymäsäännösten sanamuoto .....	419
Siirtymäsäännösten sijoittaminen .....	422
Siirtymäsäännösten tarve .....	409
Toiminnan saattaminen uuden lain mukaiseksi .....	414
Toimivallan jatkuminen .....	413
”Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleet säännökset” .....	420
Useiden vanhojen lakien tapaukset .....	417
Uuden lain soveltaminen .....	412
Vanhan lain soveltaminen .....	411
”siten kuin” .....	223, 283

Sivistykselliset oikeudet .....	123
Mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään .....	124
Maksuton perusopetus .....	123
Oppivelvollisuus .....	123
Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus .....	125
Sopimukseen perustuva korvausvastuu .....	256
Sosiaalipalvelut .....	Katso Oikeus sosiaaliturvaan
Sosiaaliturva .....	Katso Oikeus sosiaaliturvaan
Sotilaat .....	48
Soveltaminen .....	Katso Voimaantumisen ja soveltamisen porrastaminen
”soveltuvin osin” .....	222
Subdelegointikielto .....	281
Sukupuolten tasa-arvo .....	68
Suomen kansalaisuus .....	51
Suomen täysivaltaisuus .....	27
Syrjintäkielto .....	65
Säädöksen nimike .....	329
Kaari-, sääntö- ja järjestysloppuisten nimikkeiden välttäminen .....	333
Kumoamissäädöksen nimike .....	336
Kutsumanimike .....	445
Kutsumanimikkeen arvioiminen .....	332
Lain ja asetuksen nimikkeen yhdenmukaisuus .....	332
Muutossäädöksen nimike .....	334
Määräaikaisen säädöksen nimike .....	333
Nimiketyypit .....	331
Nimikkeen muuttaminen .....	330
Sanaliittanimikkeiden välttäminen .....	331
Uuden säädöksen nimike .....	329
Väliaikaisen säädöksen nimike .....	Katso Määräaikaisen säädöksen nimike
Viittaaminen muutettuun nimikkeeseen .....	330
Viittauksissa käytettävä nimike .....	387
Yhdyssanimikkeet .....	331
Säädöksen osat .....	295
Osien nimitykset .....	295
Säädöksen rakenne	
Lukujen numerointi ja otsikointi .....	301
Osien numerointi ja otsikointi .....	301
Päiväykset ja allekirjoitukset .....	302
Väliotsikot .....	301
Säädöksiin ja määräyksiin viittaaminen	
Euroopan unionin perussopimukset .....	389
Euroopan unionin säädökset .....	390
Kansalliset säädökset .....	385
Lakikieli .....	445
Valtiosopimukset .....	395
Säädöshierarkia .....	36, 40, 167, 173, 183, 276, 306, 311, 333, 388
Säädöskieli .....	Katso Lakikieli



Säädöstaso .....	273
Asetuksen ala .....	275
Lain ala .....	200, 274
Lainsäädäntövallan siirtäminen asetuksenantajalle .....	62, 278
Suorat asetuksenantovaltuudet .....	285
Säädöstaso Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanossa .....	284
Säädösten lajit .....	273
Säädösten rakenne .....	295
Liitteet .....	305
Lukujen otsikot .....	304
Luvun otsikot ja väliotsikot muutossäädöksissä .....	308
Muutossäädöksen rakenne .....	307
Säädöksen jäsentely .....	302
Säännösten järjestys .....	303
Väliotsikot .....	297
Säännösten sijoittaminen	
Asetuksenantovaltuudet .....	305
Kumoamissäännökset .....	426
Muutossäädöksen voimaantulosäännös .....	309
Määritelmät .....	433, 435
Siirtymäsäännökset .....	422
Säännösten järjestys .....	303
Voimaantulosäännös .....	302, 404
Säätelyvaraukset ja muut lakiviittaukset .....	51
Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki .....	227
Säilöönotto .....	66, 73, 75, 84

## T

Taannehtiva lainsäädäntö .....	406
Tallennejulkisuus .....	106
Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus .....	46
Tarkastukset	
Ennakkotarkastus .....	103
Henkilökohtainen koskemattomuus .....	71
Kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet .....	90
Kytkeminen rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen .....	91
Liiketilojen tarkastukset .....	93
Suostumuksen merkitys .....	92
Tarkastukset kulkuneuvoissa .....	89
Tarkastukset laitoksissa .....	85
Tarkastukset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa .....	241
Tarkastukset tuen käytön valvomiseksi .....	91
Turvallisuustarkastukset .....	60, 83, 94, 95, 117
Valvontatyyppiset tarkastukset .....	93
Viestin suoja .....	95

Tarkastusvaltuudet .....	241
Tarkkailulaite .....	90
Tarkkailuvaltuudet .....	84
Teettämishuoka .....	Katso Uhkasakko, teettämishuoka ja keskeyttämishuoka
Terveyspalvelut .....	Katso Oikeus sosiaaliturvaan
Terveystarkastukset .....	71, 85
Tiedonsaantioikeuden rajoitukset .....	230
Tietojen luovuttaminen	
Henkilötietojen luovuttaminen henkilörekisteristä .....	236
Luovuttaminen viranomaisen rekisteristä .....	232
Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen .....	231
Toimeentulo .....	Katso Oikeus sosiaaliturvaan
Toimilupa .....	103
Lupahtojen muuttaminen .....	104
Toimivallan siirto Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle .....	31
Toimivaltainen tuomioistuin .....	Katso Tuomioistuin
Toissijaisuuslauseke .....	Katso Rangaistussäännökset
Tulkintavaikutuksen periaate .....	172
Tulkitsemis- ja käännösapu .....	126
Tunnistamistiedot .....	96
Tuomioistuin .....	152
Työ .....	Katso Oikeus työhön ja elinkeinovapaus
Työjärjestysten nimikkeet .....	333
Työvelvollisuus .....	Katso Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen
Täysi-ikäisyys .....	47
Täytäntöönpanomenetelmät .....	188
Inkorporointi .....	189
Uudelleenkirjoittaminen .....	188
Valtiosopimusten voimaansaattamisessa käytetty tekniikka .....	190
Viittaaminen .....	190
Yhdistelmät (ns. sekatekniikka) .....	191
Täytäntöönpanon julkisuus .....	184
Täytäntöönpanon tehokkuus .....	186
Täytäntöönpano-oikeudellinen sääntely .....	116
Täytäntöönpanotoimet ennen lain voimaantuloa .....	423

## U

Uhkasakko, teettämishuoka ja keskeyttämishuoka .....	240
Uskonnon ja omantunnon vapaus .....	97

## V

Vaali- ja osallistumisoikeudet .....	113
Vahingon korvaaminen .....	255
Vajaavaltaiten perusoikeudet .....	48

Valitus Ahvenanmaan viranomaisen päätöksestä .....	Katso Muutoksenhaku
Valituskielto .....	Katso Muutoksenhaku, Muutoksenhakukielto
Valituslupa .....	Katso Muutoksenhaku, Valituslupajärjestelmä
Valitusoikeus .....	Katso Muutoksenhaku, Muutoksenhakuoikeus
Valtioneuvoston päätös .....	287
Valtiosopimukset .....	193
Välttämättömyysvaatimus .....	92
Valvontavaltuudet .....	84
Vanhat asetukset ja päätökset .....	286
Vanhat poikkeuslait tulee kumota .....	41
Vanhentuminen .....	Katso Rangaistussäännökset
Vapaudenmenetys .....	60, 70, 73
Vapaudenriisto .....	50, 66, 73, 75
Varallisuusarvoiset edut ja oikeudet .....	Katso Omaisuuden suoja
”vastaavasti” .....	222
Vastuu luonnosta .....	149
Vastuu ympäristöstä .....	148, 150
Verot ja maksut .....	213
Viestin suoja	
Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja .....	93
Luottamuksellisen viestin tunnistamistiedot .....	96
Viestin suoja oikeudenkäynnissä .....	95
Viestin suoja rikosten tutkinnassa .....	95
Viestin suoja turvallisuustarkastuksessa .....	95
Viestin suoja vapaudenmenetyksen aikana .....	96
Viittaukset	
Aineelliset viittaukset .....	221
Asetukseen viittaaminen .....	388
Informatiiviset viittaukset .....	222
Lain ensisijaisuuden ja toissijaisuuden ilmaiseminen .....	224, 238
Vanhentuvat viittaukset .....	416
Viittaukset hallinnon yleislakeihin .....	93, 220, 225
Viittaukset hallintolainkäyttölakiin .....	271
Viittaukset henkilötietolakiin .....	237
Viittaukset julkisuuslakiin .....	229, 237
Viittaukset muutossäädöksiin .....	355
Viittaukset perustuslakiin .....	387
Viittaukset rikoslakiin .....	388
Viittaukset täydentävään lainsäädäntöön .....	225
Viittaus lakiin kattaa myös lain nojalla annetut säännökset .....	225
Vältettävät viittaukset .....	223
Viittomakieli .....	53, 126
Vilpittömän yhteistyön periaate .....	172
Viranomainen .....	288
Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki .....	Katso Julkisuuslaki
Virkavastuu .....	208, 211, 256, 257

Voimaantulo .....	Katso myös Voimaantulosäännös	
Kansainvälisen velvoitteen voimaan saattaminen .....		399
Voimaantuloajankohdasta säätäminen .....		397
Voimaantulon edellytyksenä julkaiseminen .....		398
Voimaantulon ja soveltamisen porrastaminen .....		406
Voimaantuloon liittyviä seikkoja .....		404
Voimaantulosäännöksen muuttaminen .....		315
Voimaantulosäännös .....		400
Kansainvälisen velvoitteen voimaantulo .....		402
Poikkeuksellinen voimaantulosäännös muutettaessa lakia ennen sen voimaantuloa .....		402
Voimaantulosäännöksen perusmuoto .....		400
Voimaantulosäännöksen sijoittaminen .....		404
Voimaantulosäännös jätettäessä voimaantuloajankohta erillisellä lailla säädettäväksi .....		401
Voimaantulosäännös säädettäessä voimaantulosta valtioneuvoston asetuksella .....		402
Voimakeinojen käyttö .....		71
Vähemmistöryhmät .....		130
Väliaikainen muuttaminen .....	Katso Muutoslait	
Väliaikainen soveltamatta jättäminen .....	Katso Määräaikainen soveltamatta jättäminen	
Väliaikaisella lailla kumoamisen kieltö .....		320
Välillinen syrjintä .....		66
Välittömän oikeusvaikutuksen periaate .....		173

## Y

Yhdenvertaisuus	
Alueelliset kokeilut .....	68
Kielletyt erotteluperusteet .....	65
Lasten kohtelu .....	67
Positiivinen erityiskohtelu .....	67
Segregaatio .....	66
Sukupuolten tasa-arvo .....	68
Syrjintäkieltö .....	65
Välillinen syrjintä .....	66
Yhdenvertaisuus koskee ihmisiä .....	65
Yleinen yhdenvertaisuuslauseke .....	64
Yhdistymisvapaus .....	Katso Kokoonntumis- ja yhdistymisvapaus
Yksilöidyt (kvalifioidut) lakivaraukset .....	59
Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet .....	275
Yksityiselämän suoja .....	83, 84, 241
Henkilötietojen suoja .....	85
Kotirauha .....	88
Viestin suoja .....	93

Yleinen yhdenvertaisuuslauseke .....	64
Yleisen hätätilan käsite .....	61
Yleiset sääntelyt .....	Katso Yleislait ja eräät yleiset sääntelyt
Yleislait .....	219
Hallinnon yleislait .....	220
Yleislakeihin viittaaminen .....	93, 220
Yleislakien kunnioittaminen .....	219
Yleislait ja eräät yleiset sääntelyt .....	219
Yleisöjulkisuus .....	106
Ylimääräinen muutoksenhaku .....	Katso Muutoksenhaku
Yliopistot .....	202
Ympäristö .....	Katso Vastuu ympäristöstä







OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISBN 978-952-259-317-7 (nid.)  
ISBN 978-952-259-318-4 (PDF)  
ISSN 1798-7059 (nid.)  
ISSN 1798-7067 (PDF)  
ISSN-L 1798-7059  
Hinta 30,00 euroa

TILAUKSET  
Edita Prima Oy  
Asiakaspalvelu  
vaihde 020 450 011  
Faksi 020 450 2470  
[asiakaspalvelu.prima@edita.fi](mailto:asiakaspalvelu.prima@edita.fi)

BESTÄLLNINGAR  
Edita Prima Ab  
Kundservice  
växel 020 450 011  
Fax 020 450 2470  
[asiakaspalvelu.prima@edita.fi](mailto:asiakaspalvelu.prima@edita.fi)